



3 1761 11632976 4



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329764>





11  
C 24  
L32



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, September 26, 2000 (a.m.)  
Tuesday, September 26, 2000 (p.m.)  
Wednesday, September 27, 2000

Le mardi 26 septembre 2000 (avant-midi)  
Le mardi 26 septembre 2000 (après-midi)  
Le mercredi 27 septembre 2000

Issue No. 21

Fascicule n° 21

**Third, fourth and fifth meetings on:**

Bill C-16, An Act respecting  
Canadian citizenship

**Troisième, quatrième et cinquième  
réunions concernant:**

Le projet de loi C-16, Loi concernant  
la citoyenneté canadienne

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | Grafstein        |
| * Boudreau, P.C. | Joyal, P.C.      |
| (or Hays)        | * Lynch-Staunton |
| Buchanan, P.C.   | (or Kinsella)    |
| Cools            | Moore            |
| Finestone, P.C.  | Nolin            |
| Fraser           | Pearson          |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*September 25, 2000*).

The name of the Honourable Senator Finestone substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*September 25, 2000*).

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*September 27, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | Grafstein        |
| * Boudreau, c.p. | Joyal, c.p.      |
| (ou Hays)        | * Lynch-Staunton |
| Buchanan, c.p.   | (ou Kinsella)    |
| Cools            | Moore            |
| Finestone, c.p.  | Nolin            |
| Fraser           | Pearson          |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 25 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Finestone est substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 25 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 27 septembre 2000*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, September 26, 2000

(37)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:33 a.m. in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Gérald A. Beaudoin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Finestone, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Moore, Losier-Cool, and Pearson (10).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer, and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Monarchist League of Canada:*

John Aimers, Dominion Chairman.

*From B'nai Brith Canada Institute for International Affairs:*

David Matas, Senior Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship. (*See proceedings of the committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference.*)

John Aimers made a statement and answered questions.

David Matas made a statement and answered questions.

The Honourable Senator Cools moved — That the brief of B'nai Brith Canada Institute for International Affairs be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix 5900 L1/C-16, 21 "1").

The question being put on the motion, it was agreed.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière suppléante du comité,*

Heather Lank

*Acting Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 26 septembre 2000

(37)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Gérald A. Beaudoin (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Finestone, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Moore, Losier-Cool et Pearson (10).

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche; et de la Direction des comités et de la Législation privée: Josée Thérien, commis législatif.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De la Ligue monarchiste du Canada:*

John Aimers, président du Dominion.

*Du B'nai Brith Canada Institute for International Affairs:*

David Matas, conseiller principal.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 juin 2000, le comité procède à l'étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 20 du 20 septembre 2000.*)

John Aimers fait une déclaration et répond aux questions.

David Matas fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Cools propose — Que le mémoire déposé par le B'nai Brith Canada Institute for International Affairs soit joint en annexe au procès-verbal de la présente réunion (voir annexe 5900 L1/C-16, 21 «1»).

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, Tuesday, September 26, 2000

(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:09 p.m. in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Gerald A. Beaudoin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Finestone, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Losier-Cool, Moore, and Pearson (10).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer, and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Canadian Bar Association:*

Benjamin J. Trister, Vice-Chair, National Citizenship and Immigration Law Section;

Gabriela Ramo, Member, National Citizenship and Immigration Law Section;

Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

*From the Quebec Bar Association:*

Hugues Langlais, Counsel, Chair, Cultural Communities Committee;

Noël St-Pierre, Counsel, Member, Cultural Communities Committee;

Carole Brosseau, Counsel, Secretary, Cultural Communities Committee.

*From the Canadian Chamber of Commerce:*

Benjamin J. Trister, Counsel.

*From the Canadian Jewish Congress:*

Jack Silverstone, Executive Vice-President and General Counsel;

Eric Vernon, Director of Government Affairs.

*From the Hellenic Canadian Congress:*

Nicholas Katsepontes, Counsel.

*From the Canadian Arab Federation:*

Jehad Aliweiwi, Executive Director;

Linda Tabar, Volunteer.

*From the Latvian National Federation in Canada:*

Harold Otto, Historian.

*From the Ukrainian-Canadian Congress:*

Eugene Czolij, National President;

Peter Doody, Counsel.

*From the Canadian Polish Congress:*

Andrzej Garlicki, Senior Vice-President.

OTTAWA, le mardi 26 septembre 2000

(38)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 09, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la vice-présidence de l'honorable Gerald A. Beaudoin (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Finestone, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Losier-Cool, Moore et Pearson (10).

*Également présentes:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche, et de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, greffière législative.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De l'Association du Barreau canadien:*

Benjamin J. Trister, vice-président, Section juridique nationale de l'immigration et de la citoyenneté;

Gabriela Ramo, membre, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

*Du Barreau du Québec:*

Hugues Langlais, avocat, président du Comité sur les communautés culturelles;

Noël St-Pierre, avocat, membre du Comité sur les communautés culturelles;

Carole Brosseau, avocate, secrétaire du Comité sur les communautés culturelles.

*De la Chambre de commerce du Canada:*

Benjamin J. Trister, conseiller.

*Du Congrès juif canadien:*

Jack Silverstone, vice-président exécutif et avocat général;

Eric Vernon, directeur des affaires gouvernementales.

*Du Congrès hellénique canadien:*

Nicholas Katsepontes, conseiller.

*De la Fédération canado-arabe:*

Jehad Aliweiwi, directeur exécutif;

Linda Tabar, bénévole.

*De la Fédération nationale lettone au Canada:*

Harold Otto, historien.

*Du Congrès ukrainien canadien:*

Eugene Czolij, président national;

Peter Doody, conseiller.

*Du Congrès canadien-polonais:*

Andrzej Garlicki, premier vice-président.

*From the German-Canadian Congress:*

Dietrich Kiesewalter, Director;

Joachim Moskou, Representative.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship. (*See proceedings of the committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference.*)

Ms Brosseau made a statement. Mr. Langlais made a statement. Mr. St-Pierre made a statement. Ms Thomson made a statement. Mr. Trister made a statement. Ms Ramo made a statement.

The witnesses answered questions.

At 2:55 p.m., the sitting was suspended.

At 3:03 p.m., the sitting resumed.

Mr. Silverstone made a statement and, together with Mr. Vernon, answered questions. Mr. Katsepontes made a statement. The witnesses answered questions.

Mr. Aliweiwi made a statement. Ms Tabar made a statement. Mr. Otto made a statement. Mr. Czolij made a statement. The witnesses answered questions.

Mr. Garlicki made a statement. Mr. Kiesewalter made a statement. Mr. Moskou made a statement. The witnesses answered questions.

At 6:01 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière suppléante du comité,*

Catherine Piccinin

*Acting Clerk of the Committee*

*Du Congrès germano-canadien:*

Dietrich Kiesewalter, directeur;

Joachim Moskou, représentant.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 juin 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 20 du 20 septembre 2000.*)

Mme Brosseau fait une déclaration. MM. Langlais et St-Pierre font une déclaration. Mme Thomson fait une déclaration. M. Trister fait une déclaration. Mme Ramo fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 14 h 55, la séance est levée.

À 15 h 03, la séance reprend.

M. Silverstone fait une déclaration et, de concert avec M. Vernon, répond aux questions. M. Katsepontes fait une déclaration et les témoins répondent aux questions.

M. Aliweiwi fait une déclaration. Mme Tabar fait une déclaration. MM. Otto et Czolij font une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

MM. Garlicki, Kiesewalter et Moskou font une déclaration et les témoins répondent aux questions.

À 18 h 01, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, September 27, 2000

(39)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:15 p.m. in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Gérald A. Beaudoin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Finestone, P.C., Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Moore, Nolin, and Pearson (11).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Margaret Young, Research Officers, and from the Committees and Private Legislation Branch, Josée Thérien, Legislative Clerk.

OTTAWA, le mercredi 27 septembre 2000

(39)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 15, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Gérald A. Beaudoin (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Finestone, c.p., Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Moore, Nolin et Pearson (11).

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Margaret Young, attachées de recherche; et de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, commis législative.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the University of New Brunswick:*

Professor Alan M. Sears.

*From the Saskatchewan Institute of Public Policy:*

Raymond Blake, Director.

*From the University of Ottawa:*

Professor André Braen.

*From The Coalition of Concerned Congregations on the Law Relating to War Crimes and Crimes Against Humanity Including Those of the Holocaust:*

Kenneth M. Narvey, Legal Researcher and Chief Operating Officer.

*From the Kitchener-Waterloo Multicultural Centre:*

Vera Golini, Board Member.

*From the Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic:*

Victor Wong, Representative.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship. (*See proceedings of the committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference*).

The witnesses made presentations and answered questions.

At 4:20 p.m., the Honourable Senator Beaudoin moved that the committee proceed *in camera* for the purpose of discussing future business.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De l'Université du Nouveau-Brunswick:*

Alan M. Sears, professeur.

*Du Saskatchewan Institute of Public Policy:*

Raymond Blake, directeur.

*De l'Université d'Ottawa:*

André Braen, professeur.

*De la Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, y compris ceux de l'holocauste:*

Kenneth M. Narvey, chercheur juridique et dirigeant responsable des opérations.

*Du Kitchener-Waterloo Multicultural Centre:*

Vera Golini, membre du conseil d'administration.

*De la Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic:*

Victor Wong, représentant.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 juin 2000, le comité procède à l'étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 20 du 20 septembre 2000.*)

Les témoins font une présentation et répondent aux questions.

À 16 h 20, l'honorable sénateur Beaudoin propose que la séance se poursuive à huis clos aux fins de discussion sur d'autres points.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier suppléant du comité,*

Luc Bégin

*Acting Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 26, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian citizenship, met this day at 10:33 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gérard-A. Beaudoin** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we will resume our study of Bill C-16. Our first expert witness is Mr. John Aimers from the Monarchist League of Canada. Please proceed.

**Mr. John Aimers, Dominion Chairman, Monarchist League of Canada:** Honourable senators, I appreciate the opportunity to appear before your committee today. Copies of our brief were submitted to the committee last June.

Perhaps I should begin by explaining that the Monarchist League of Canada is a non-profit, non-partisan federal corporation that tries to encourage rational rather than emotional support for the Crown across Canada and tries to foster understanding amongst elected officials, the media, and especially young and new Canadians that would lead to the full expression of the Canadian constitutional monarchy as a vital part of our national identity and our democratic institutions.

We have four key concerns in respect of Bill C-16. First, we deplore the removal of the phrase "heirs and successors" from the oath of Canadian citizenship in the new formulation. The minister told you last Wednesday that the words have been excluded from the text for conciseness. With respect, I do not believe that any rational argument can be made that brevity should triumph over national identity on the day when new Canadians make one of the most important promises of their lives. As long as we remain a constitutional monarchy, the advantages of that system are continuity and a sense of certainty.

Honourable senators, we know our future heads of state. We know that in the fullness of time we can look forward to the reigns of Charles III and William V. The scrapping of that phrase sends a message not only contrary to reality, but also contrary to the position taken by the minister and her predecessors, which is that if the debate on the monarchy is to take place it belongs to another "time, place and debate."

The average long-time resident of Canada, let alone new fellow Canadians, can hardly be expected to understand the position of the law officers of the Crown that the dropping of the phrase "heirs and successors" makes no substantive difference. The average man or woman on the street or in a citizenship court is not a QC learned in the law. The average person will see this change as nothing other than a chipping away of the institution of the monarchy.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 26 septembre 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui est saisi du projet de loi C-16. Loi concernant la citoyenneté canadienne, se réunit aujourd'hui à 10 h 33 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Gérard A. Beaudoin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous reprenons notre étude du projet de loi C-16. Notre premier témoin expert est M. John Aimers de la Ligue monarchiste du Canada. Vous avez la parole.

**M. John Aimers, président du Dominion, Ligue monarchiste du Canada:** Mesdames et messieurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant votre comité aujourd'hui. Des exemplaires de notre mémoire ont été envoyés au comité en juin dernier.

Je devrais peut-être commencer par expliquer que la Ligue monarchiste du Canada est une société fédérale à but non lucratif et non sectaire qui tâche d'encourager l'appui rationnel plutôt qu'émotif à la Couronne dans tout le pays et de promouvoir la compréhension de la monarchie chez les élus, les médias, et surtout les jeunes et les nouveaux Canadiens afin de permettre à la monarchie constitutionnelle canadienne de s'exprimer pleinement comme élément essentiel de notre identité nationale et de nos institutions démocratiques.

Nous avons quatre préoccupations principales concernant le projet de loi C-16. Premièrement, nous déplorons la suppression des mots «héritiers et ayants droit» du nouveau libellé du serment de citoyenneté. Mercredi dernier, la ministre vous a dit que ces mots avaient été supprimés afin d'abréger le serment. Sauf le respect que je lui dois, je ne crois pas que l'on puisse soutenir sérieusement que la concision devrait primer l'identité nationale le jour où les nouveaux Canadiens font l'une des promesses les plus importantes de leur vie. Tant que notre pays demeure une monarchie constitutionnelle, les avantages de ce régime restent la continuité et un sentiment de certitude.

Sénateurs, nous connaissons nos futurs chefs d'État. Nous savons qu'en temps et lieu, Charles III et William V régneront. L'élimination de ces termes communique un message non seulement contraire à la réalité, mais aussi contraire à la position adoptée par la ministre et ses prédécesseurs, selon laquelle si on doit tenir un débat sur la monarchie, ce sera à un autre moment, à un autre endroit, et dans un autre cadre.

On ne peut s'attendre de la plupart des gens qui habitent au Canada depuis longtemps, et encore moins des nouveaux Canadiens, qu'ils comprennent la position adoptée par les conseillers juridiques de la Couronne, à savoir que la suppression des mots «héritiers et ayants droit» n'a pas une grande importance. L'homme ou la femme ordinaire que l'on croise dans la rue ou même dans une Cour de citoyenneté, n'est pas un conseiller de la Reine versé en droit. En général, cette personne

Second, the new oath makes the unfortunate suggestion of some dichotomy existing between Canada and the Queen. It also makes reference to an amorphous concept, which is Canada. I will come back to that later. The Queen is the embodiment of the Canadian state. Therefore, any suggestion that the Queen and Canada are separate entities, or that there exists some sort of cafeteria Canadianism whereby one can pick one and not the other in terms of allegiance or loyalty, is surely to be deprecated. It is untrue in law and should not be suggested in the new oath.

Our brief suggests that the addition of two little words, “so to,” would create the necessary link. In other words, the oath should say, “I give my loyalty and allegiance to Canada and so to Her Majesty;” or, even better, reverse the order: “to Her Majesty and so to Canada.” I think that would go to the unfortunate suggestion that is in the oath proposed in the legislation.

The minister says that the oath should contain references to Canada. We certainly have no quarrel with that objective, but I would invite senators to read the portion of our brief pointing out the diverse and possibly conflicting interpretations of allegiance to Canada and our suggestion that an abstract noun, such as “love” or “pride,” would be more properly substituted for the legal term “allegiance” in respect of Canada.

In terms of Canadian references, if the committee is disposed to present an entirely revised oath of citizenship rather than make some of the individual amendments I am speaking to this morning, perhaps it would also like to look at this language, the groundwork for which has largely been laid by John Bryden, MP. This version does not entirely meet all our priorities and all our expectations. Our baseline position was that there was nothing wrong with the oath in the current citizenship act. However, this one might be broadly acceptable, and it runs as follows: “I promise my allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth II, Queen of Canada, and so to Canada, and thus I take my place amongst Canadians, a people united before God, whose sacred trust is to uphold these five principles: Equality of opportunity, freedom of speech, democracy, basic human rights, the rule of law.” Those are the very values that have been associated with the Crown, I would suggest, since time immemorial.

Third, we have a technical but important change. There is a curious, awkward and unprecedented form of reference to the sovereign in the suggested new oath as “Her Majesty Elizabeth II.” We have checked with every authority and expert we know, even Rideau Hall. We have been in this business for 30 years. No one had ever heard the Queen referred to in that way. We have heard the following references to the Queen: Her Majesty the Queen; Sa Majesté la reine; the Queen of Canada; La Reine du Canada; Her Majesty Queen Elizabeth II; Sa Majesté la Reine Elizabeth II; la Reine; the Queen. However, we have never heard the references Her Majesty Elizabeth the Second or Sa Majesté Elizabeth Deux. Those are not known formulations. It is a solecism, and the kindest motivation I can ascribe is the economy

jugera que ce changement vise simplement à éroder l’institution de la monarchie.

Deuxièmement, le nouveau serment laisse malheureusement entendre qu’il existe une dichotomie entre le Canada et la Reine. Il fait aussi allusion à un concept vague, celui du Canada. J’y reviendrai dans un moment. Or, la Reine est l’incarnation de l’État canadien. Par conséquent, il faut s’élever contre ceux qui laissent entendre que la Reine et le Canada sont des entités distinctes ou qu’il existe une espèce de canadianisme de cafétéria où l’on peut choisir ce qui nous plaît dans le serment d’allégeance et de loyauté. C’est fallacieux en droit et ne devrait pas être sous-entendu dans le nouveau serment.

Dans notre mémoire, nous proposons qu’ajoute deux petits mots «et donc» qui créeraient le lien nécessaire. Autrement dit, voici ce que le serment devrait dire: «Je prête serment de loyauté et d’allégeance envers le Canada et donc envers Sa Majesté», ou, ce qui serait encore mieux, dans l’ordre inverse: «envers sa Majesté et donc envers le Canada». Je crois que cela éliminerait le malheureux sous-entendu du serment proposé dans le projet de loi.

La ministre affirme que le serment doit faire mention du Canada. Nous ne nous opposons certes pas à cet objectif, mais j’invite les sénateurs à lire la partie de notre mémoire où nous signalons les possibilités d’interprétation diverses et contraires de l’allégeance au Canada. Nous indiquons notamment qu’un mot abstrait tel que «amour» ou «fierté» serait préférable au terme juridique «allégeance» en ce qui a trait au Canada.

Pour ce qui est des mentions du Canada, si le comité est disposé à présenter une toute nouvelle version du serment de citoyenneté plutôt que d’apporter certaines des modifications que je suggère ce matin, il voudra peut-être examiner la formulation suivante qui découle en grande partie des travaux du député John Bryden. Cette version ne répond pas à toutes nos attentes et priorités. Nous continuons de croire que le serment actuel convient tout à fait. Toutefois, le nouveau serment serait acceptable s’il ressemblait à celui-ci: «Je prête serment d’allégeance à Sa Majesté, la Reine Elizabeth II, Reine du Canada, et au Canada et, se faisant, je prends ma place parmi les Canadiens, un peuple uni devant Dieu, dont la mission sacrée est de soutenir ces cinq principes: l’égalité des chances, la liberté de parole, la démocratie, les droits fondamentaux de la personne et la primauté du droit.» Je dirais que ce sont là les valeurs qu’on associe à la Couronne depuis des temps immémoriaux.

Troisièmement, nous voulons vous suggérer un changement de forme mais néanmoins important. Dans le nouveau serment qu’on propose, on trouve une formule curieuse, maladroite et sans précédent, «Sa Majesté Elizabeth II». Nous avons vérifié auprès de tous les experts que nous connaissons et même à Rideau Hall. Nous sommes dans ce domaine depuis 30 ans. C’est la première fois que nous entendons cette façon d’appeler la Reine. Nous connaissons les formulations suivantes: Her Majesty the Queen, Sa Majesté la Reine; the Queen of Canada; la Reine du Canada; Her Majesty Queen Elizabeth II, Sa Majesté la Reine Elizabeth II; la Reine, the Queen. Toutefois, nous n’avons jamais entendu l’appellation Her Majesty Elizabeth the Second ou Sa Majesté Elizabeth Deux. Ces formulations nous sont inconnues. C’est un

of language that the drafters of the bill apparently were concerned about.

I would urge senators not to impose on new Canadians a form of referring to their monarch that is never used elsewhere in common or even ceremonial parlance. This is not an example of simplified language, to which the minister referred in her testimony before you. This is a misnomer.

Fourth, there is a concern — and I understand that it is within the ability of this committee to note concerns that do not necessarily go to a specific amendment in the legislation — about citizenship and civics generally. In her testimony before you last Wednesday, the minister spoke eloquently about the sense of pride and celebration that she sees at citizenship ceremonies and reflected in Bill C-16. No doubt that is true, and it is right in terms of the ceremonies themselves, but pride, celebration and the words of the oath themselves are hollow if not accompanied by some basic understanding of what they mean and what Canada means. It is all very well, I suggest, for the minister to speak of the new commissioners as being “ambassadors to communities and schools,” and the schools could use some of those ambassadors. However, the new commissioners or perhaps some other corps of competent volunteers, as suggested in our brief, should focus a mission on giving a thorough education in civics to our potential new fellow Canadians between the time of their arrival and the time of their obtaining citizenship. That would be better than becoming “flying feel-good-about-Canada squads,” which the federal government, through the information office, does effectively anyway.

What really horrified me about Ms Caplan’s presentation before you last Wednesday was the following assertion: “Canadians expressed to us a clear desire to have an oath that focuses on this country and on shared values rather than on governing institutions.” No doubt they did, in that warm and sometimes rather vacuous way of the focus groups whose ruminations so often seem to determine policies of all levels of government in Canada.

Mr. Chairman, it is precisely this view of society, that governing institutions are of secondary, if any, import, that has created the gigantic information gap of which you are all aware. I suggest that this notion tends to preclude any intelligent debate about any of our institutions. It has led to a citizenry, including prospective citizens, that is incredibly uninformed about the facts of our history, Parliament, the passage of legislation, the monarchy — civics in general.

I recognize that the committee cannot right all these wrongs today or probably even in the course of the hearings on this bill. However, I do think that national patriotism built on fuzzy-based feelings is a house built on sand rather than on the rock of reality and facts. I hope that the committee would maintain a watching brief over that. We certainly invite you to consider amending Bill C-16’s oath of Canadian citizenship in the small but significant ways that we have suggested.

solécisme et j’imagine avec indulgence que les rédacteurs du projet de loi ont été motivés par leur souci de concision.

Je vous demande instamment de ne pas imposer aux nouveaux Canadiens cette façon d’appeler leur monarque qui n’est utilisée nulle part ailleurs de façon courante ou lors de cérémonies. Ce n’est pas un exemple de langage clair et simple dont vous a parlé la ministre dans son témoignage. Cette appellation est fausse.

Quatrièmement, nous croyons savoir qu’il est de votre ressort de prendre note des préoccupations qui ne touchent pas nécessairement le projet de loi directement, et nous sommes préoccupés par la citoyenneté et l’instruction civique en général. Dans son témoignage de mercredi soir, la ministre a parlé avec éloquence du sentiment de fierté et de célébration dont sont imprégnées les cérémonies de citoyenneté et qui se reflète dans le projet de loi C-16. Elle a sans nul doute raison, et c’est certainement vrai des cérémonies mais la fierté, la célébration et le serment sont vides de sens s’ils ne s’accompagnent pas d’une compréhension minimale de leur sens et de l’essence même du Canada. La ministre a beau dire que les nouveaux commissaires seront des ambassadeurs dans les collectivités et les écoles, et il est vrai qu’il serait bon d’avoir de tels ambassadeurs dans nos écoles. Toutefois, les nouveaux commissaires, ou même un groupe de bénévoles compétents, comme nous le suggérons dans notre mémoire, devraient avoir pour mission de dispenser une véritable instruction civique à nos nouveaux compatriotes éventuels entre le moment de leur arrivée et celui où ils obtiennent la citoyenneté. Ce serait préférable à la création d’équipes volantes chargées de répandre des messages résolument optimistes sur le Canada, ce que le gouvernement fédéral, par l’entremise du Bureau d’information, fait déjà efficacement de toute façon.

Ce qui m’a horrifié dans l’exposé que Mme Caplan vous a présenté mercredi dernier, c’est lorsqu’elle a affirmé que les Canadiens ont clairement fait savoir qu’ils voulaient un serment qui mette l’accent sur le pays et sur les valeurs communes plutôt que sur les institutions qui nous régissent. C’est sans doute ce qu’ils ont fait, à la manière chaleureuse et plutôt inepte des groupes de discussion dont les ruminations semblent si souvent déterminer les interventions de tous les paliers de gouvernement au Canada.

Monsieur le président, c’est précisément cette opinion de la société selon laquelle les institutions qui nous gouvernent sont d’importance nulle ou secondaire qui a créé cette si grande lacune dans nos connaissances, comme vous le savez. Cela empêche tout débat intelligent sur nos institutions. Il s’ensuit que l’ensemble des citoyens, y compris des citoyens éventuels, sont incroyablement mal informés sur les faits de notre histoire, le Parlement, l’adoption des lois, la monarchie, le civisme en général.

Je reconnais que votre comité ne pourra remédier à cette situation du jour au lendemain ni même pendant son étude de ce projet de loi. Toutefois, j’estime que le patriotisme national qui se fonde sur des sentiments tendres et affectueux est une maison bâtie sur le sable plutôt que sur le rock de la réalité et des faits. J’espère que votre comité saura surveiller cette situation. Nous vous invitons à envisager de modifier le serment de citoyenneté canadienne proposé par le projet de loi C-16 en y apportant les changements minimes mais importants que nous avons suggérés.

**The Deputy Chairman:** To be clear, are you saying that you want an amendment?

**Mr. Aimers:** Several amendments, sir.

**The Deputy Chairman:** You would like several amendments for the designation of the sovereign?

**Mr. Aimers:** That is the easiest amendment because it is technical and it goes to the nomenclature issue. If there is *a priori* acceptance of the principle that the Queen will remain in the oath, surely she should be referred to in a way that we refer to her in common parlance, or indeed in legal parlance. In the suggested oath, the reference to the Queen is not in such a formulation.

**The Deputy Chairman:** You said that you have consulted many experts.

**Mr. Aimers:** We have consulted people across the country.

**The Deputy Chairman:** I understand that you disagree with what has been said by the officials of citizenship.

**Mr. Aimers:** The minister.

**The Deputy Chairman:** You do not agree?

**Mr. Aimers:** I accept their word. I am not a lawyer. I accept their saying that in law this has no particular bearing and that the Crown is indissoluble and would continue. At the demise of one sovereign, allegiance is automatically transferred to another.

I am not disputing their legal reasoning. I am merely saying that, on the plain face of the words, it would be seen by any reasonable non-lawyer in Saskatchewan, Newfoundland or British Columbia as an attack on the Crown or as a diminishment of the loyalty in the oath that exists currently.

**The Deputy Chairman:** Yes. We have not discussed yet the question of the institution itself. The debate is on the designation. That is the only debate.

**Mr. Aimers:** There is the debate on the designation of the Queen. There is the debate on "heirs and successors."

**The Deputy Chairman:** You say that that phrase has been omitted.

**Mr. Aimers:** It has been omitted; that is correct.

**The Deputy Chairman:** It should be reinstated.

**Mr. Aimers:** In our opinion, yes, it should. Moreover, the specific title given to the Queen is one not hitherto known in Canadian parlance. It is not one that these new fellow Canadians of ours would ever hear in any other setting, as far as I am aware. It seems curious, to say the least, to use those terms on the day that they become part of the Canadian family.

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Senator Andreychuk:** In the present act, it says that one swears or affirms to be faithful and bear true allegiance to Her Majesty, Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada.

**Mr. Aimers:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** You want that oath in that form?

**Le vice-président:** Une petite précision: vous souhaitez un amendement?

**M. Aimers:** Plusieurs amendements, monsieur.

**Le vice-président:** Vous voulez qu'on apporte plusieurs amendements à l'appellation du souverain?

**M. Aimers:** C'est le plus facile à apporter, car c'est un amendement de forme qui relève de la nomenclature. Si *a priori* on accepte le principe voulant que l'on continue de faire mention de la Reine dans le serment, il faudrait qu'on la mentionne selon les termes usités ou à tout le moins juridiques. Dans le serment proposé, ce n'est pas le cas.

**Le vice-président:** Vous dites avoir consulté de nombreux experts.

**M. Aimers:** Nous avons consulté des gens d'un peu partout au pays.

**Le vice-président:** Vous dites aussi être en désaccord avec ce qu'ont dit les fonctionnaires de la citoyenneté.

**M. Aimers:** Avec ce qu'a dit le ministre.

**Le vice-président:** Vous n'êtes pas d'accord?

**M. Aimers:** Je les crois sur parole. Je ne suis pas avocat. Je les crois sur parole lorsqu'ils disent que, en droit, cela n'a pas d'incidence particulière, que la Couronne est indissoluble et que la Reine continuera de régner sur notre pays. Lors de la transmission de l'autorité royale, l'allégeance passe automatiquement d'un souverain à l'autre.

Je ne nie pas le raisonnement juridique. Je dis simplement que tout profane raisonnable de la Saskatchewan, de Terre-Neuve ou de la Colombie-Britannique, voit dans ces mots une attaque contre la Couronne ou une atténuation de la loyauté prévue dans le serment actuel.

**Le vice-président:** Oui. Nous n'avons pas encore discuté de l'institution même. Ce débat ne porte que sur l'appellation, il ne porte sur rien d'autre.

**M. Aimers:** Il y a un débat sur l'appellation de la Reine et un autre sur l'expression «héritiers et ayants droit».

**Le vice-président:** Vous dites que ces mots ont été supprimés.

**M. Aimers:** C'est exact.

**Le vice-président:** Et qu'ils ne devraient pas l'être.

**M. Aimers:** En effet, c'est notre avis. De plus, le titre qu'on donne à la Reine n'en est pas un courant au Canada. Ce n'est pas un titre que les nouveaux Canadiens entendront ailleurs, que je sache. Il semble curieux, à tout le moins, d'employer ces termes le jour où ils deviennent membres de la famille canadienne.

**Le vice-président:** Je vois.

**Le sénateur Andreychuk:** La loi actuelle prévoit l'allégeance et la loyauté à Sa Majesté, la Reine Elizabeth Deux, Reine du Canada.

**M. Aimers:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous voulez conserver ce serment?

**Mr. Aimers:** We would have been very happy had the minister continued the present oath, because we thought that the problem with the old oath was not its formulation, but rather a lack of any education as to what those words meant. However, the new oath in the schedule to the proposed bill refers to the Queen as “Her Majesty Elizabeth the Second,” instead of “Her Majesty the Queen” or one of the more traditional formulations by which Canadians refer to their sovereign. It is not a formulation that is normally known.

I think that the drafters of the bill were trying to avoid repeating the word “Queen” twice. The brief that I gave you last June suggested “Elizabeth the Second, Queen of Canada” if they want to avoid repeating “Queen.” This particular formulation is simply strange. It does not fall on the ear euphoniously. It is not one that our new fellow Canadians would ever hear again.

**Senator Andreychuk:** Have you had an opportunity to question the minister or the department as to why the oath was worded in this fashion? If I understood your presentation, you are suggesting that it has come from focus groups or from some misunderstanding. You are saying that the average Canadian would believe that there was a reason for the drafters of the bill to take “heirs and successors” out of the oath. I wondered what the intention was when I first read it. I wondered if it were a diminution of the Queen’s role, the constitutional monarchy.

**Mr. Aimers:** Senator, two summers ago I had a very courteous and full briefing from one of the minister’s senior officials. There had been debate for 12 years as to whether the Queen, in any form, would remain in the oath. That briefing was to inform us that the former minister had decided, upon reflection, that the reference to the Queen should be kept in the oath as it was not the time for a debate on the matter. I asked about the matter of dropping “heirs and successors.” I received the same answer that the minister gave you last Wednesday. I was told that it was a purely technical change for economy of language and did not affect the legal position. That is extent of any discussion on the topic.

**Senator Andreychuk:** Those commissioners would have the responsibility to travel and talk about our values, et cetera. I have heard the criticism that, inevitably, people will start determining their own values beyond democratic values, et cetera, and that that will exacerbate the difficulty of conducting oneself in a pluralistic society, which we seem to hold as important.

**Mr. Aimers:** I have sympathy for that position, senator. As I said, we would have been happy with the old oath that invited, I think, the Canadian citizenship department, the citizenship judges, to do some education around what that oath meant. Surely, if the Crown and Canada mean anything, it has to do with service to others, respect for the rule of law and the democratic values that we cherish. However, the department or the minister decided that it was important to have more references to Canada — I think that is the way that both the minister and her predecessor put it.

**M. Aimers:** Oui, nous aurions préféré que la ministre conserve le serment actuel, car nous sommes d’avis que ce n’est pas le serment qui pose problème, mais plutôt l’absence d’instruction quant à la signification de ce serment. Le nouveau serment proposé par le projet de loi fait mention de «Sa Majesté Elizabeth Deux, Reine du Canada» plutôt que de «Sa Majesté la Reine» ou d’une autre formulation plus traditionnelle employée par les Canadiens. Ce n’est pas une formulation connue.

Je crois que les rédacteurs du projet de loi voulaient simplement éviter de répéter le mot «Reine». Le mémoire que je vous ai fait parvenir en juin dernier propose «Elizabeth Deux, Reine du Canada», ce qui nous éviterait de répéter le mot «Reine». La formulation retenue est tout à fait étrange. Elle n’est pas euphonique. Ce n’est pas une formulation que les nouveaux Canadiens entendront ailleurs non plus.

**Le sénateur Andreychuk:** Avez-vous demandé à la ministre ou à ses fonctionnaires pourquoi on avait choisi ce libellé-là pour le serment? Si j’ai bien compris votre exposé, vous dites que cela provient probablement des discussions de quelques groupes de discussion ou d’un malentendu quelconque. Vous dites aussi que le Canadien moyen croira que les rédacteurs du projet de loi ont supprimé l’expression «héritiers et ayants droit» pour une raison bien précise. Je me suis moi-même demandé, à ma première lecture, quelle était leur intention. Je me suis demandé si cela diminuait le rôle de la Reine, de la monarchie constitutionnelle.

**M. Aimers:** Sénateur, il y a deux étés, j’ai assisté à une séance d’information complète et très courtoise donnée par l’un des fonctionnaires de la ministre. Pendant 12 ans on s’est demandé si on devrait continuer à faire mention de la Reine dans le serment. Pendant cette séance d’information, on nous a indiqué que le ministre précédent avait décidé, après y avoir dûment réfléchi, de conserver une mention de la Reine puisque le moment était mal choisi pour un débat sur la question. J’ai demandé pourquoi on avait laissé tomber les mots «héritiers et ayants droit». On m’a donné la même réponse que vous a faite la ministre mercredi dernier. On m’a dit que ce n’était qu’un changement de forme par souci de concision qui n’avait aucune incidence juridique. C’est tout ce qui a été dit sur ce sujet.

**Le sénateur Andreychuk:** Les nouveaux commissaires seront chargés de voyager et de parler de nos valeurs, et ainsi de suite. Certains prétendent que, inévitablement, les gens en viendront à déterminer leurs propres valeurs, outre les valeurs démocratiques, et que cela ne fera qu’exacerber la difficulté que présente la vie dans une société pluraliste, que nous semblons considérer comme importante.

**M. Aimers:** C’est aussi ma position, madame. Comme je l’ai déjà dit, nous aimions bien l’ancien serment qui, je crois, invitait le ministère de la Citoyenneté canadienne, les juges de la citoyenneté à expliquer un peu aux gens la signification du serment d’allégeance. Il me semble évident que l’essence de la Couronne et du Canada, c’est le service à autrui, le respect de la règle du droit et les valeurs démocratiques que nous chérissons. Toutefois, le ministère ou la ministre ont décidé qu’il était important de mentionner plus souvent le Canada — je crois que c’est ce qu’ont dit la ministre et son prédécesseur.

I agree that the language in the Charter would invite each person to give his or her own views of what those qualities and values are. That points out the genius of the existing oath. I am simply trying to suggest that if we are going to cloak the Crown and Canada with values, we had better be very careful about the language we use, in terms of taking it right from the Charter.

Above all, we need to encourage education about what the oath means. I discussed briefly with the department two years ago the possibility of a core of volunteer commissioners. In any case, people had better be grounded first in the facts before they are invited to consider, in their own way, as is their right, what is meant by those facts, what the implications are for the values that we cherish. We all may have very different views of those values.

**Senator Andreychuk:** Do you think that the oath will politicize people even more? It has been said that citizenship judges are politicized today because they are appointed by the party of the day. Do you think that the appointment process would perhaps be better in some ways under this bill because it would be more institutionalized? Or would the change create even more problems?

**Mr. Aimers:** I can see the potential for more problems. Many Canadians would love to give something back to their country, but they do not know how to do that. It strikes me that one marvellous way to achieve that end in the context of citizenship would be to allow Canadians to volunteer, and then train them to give education in civics to prospective new Canadians. Those Canadians would dedicate one week or two weeks each year to come to Ottawa or travel to other cities across Canada to give that kind of civics education class on a volunteer basis under the supervision of the department. Clearly, the department has neither the budget nor the time to organize such an event. I believe that that would be a wonderful way for Canadians to share with their future fellow citizens the values and the facts of what is Canada.

As I travel across the country and speak to university classes and high school classes, I find there is a zero base of knowledge of the facts of Canada, and that includes political science students in relatively advanced courses at universities. How on earth can we have any debate about values or what is appropriate in the Charter or other areas unless we have that basic information?

I see the danger you are referring to. I, personally, do not want to see these commissioners become, as I mentioned earlier, a "flying feel-good squad" because we have plenty of "feel good" in Canada. There is room for that, but real patriotism is grounded on information, and the "feel good" part comes from that. There is a tendency in government today, and I do not mean just in Ottawa, to reverse the process.

**Senator Fraser:** Mr. Aimers, I would observe in passing that I am struck by your remark that you think it is imposing a political agenda to have new Canadians swear to respect our country's rights and freedoms. You do not necessarily need to comment on that. I am also interested in the Monarchist League itself. Can tell

Je suis d'accord avec vous pour dire que le libellé de la Charte invite chacun à interpréter à sa façon ces qualités et ces valeurs. Cela témoigne du génie du serment actuel. Je dis simplement que si nous voulons attribuer des valeurs à la Couronne et au Canada, nous devons prendre garde aux termes que nous utilisons, surtout s'ils sont extraits de la Charte.

Par-dessus tout, nous devons encourager la sensibilisation sur la signification du serment. Il y a deux ans, j'ai discuté brièvement avec les représentants du ministère de la possibilité de mettre sur pied un groupe de commissaires bénévoles. Quoi qu'il en soit, il faut que les gens comprennent bien les faits avant d'être invités à se demander, comme ils en ont le droit, ce que signifient ces faits, et quelles conséquences entraînent les valeurs que nous chérissons. Nous avons peut-être tous une opinion bien différente de ces valeurs.

**Le sénateur Andreychuk:** Croyez-vous que ce serment politisera encore davantage les gens? On a dit que les juges de la citoyenneté sont politisés parce qu'ils sont nommés par le parti au pouvoir. Croyez-vous que le projet de loi améliorera le processus de nomination en l'institutionnalisant davantage? Ou est-ce que ce changement créera encore plus de problèmes?

**M. Aimers:** Je peux entrevoir d'autres problèmes. Bien des Canadiens voudraient manifester leur reconnaissance à leur pays, mais ne savent pas exactement comment s'y prendre. Il me semble qu'une excellente façon d'atteindre cet objectif relativement à la citoyenneté serait de permettre aux Canadiens qui le veulent bien de recevoir la formation voulue pour enseigner le civisme à ceux qui voudraient devenir Canadiens à leur tour. Ces gens passeraient une semaine ou deux chaque année à Ottawa, ou dans d'autres villes du pays, pour donner des cours de civisme à titre bénévole sous la surveillance du ministère. Il est bien évident que le ministère n'a ni l'argent ni le temps voulu pour organiser une telle chose. À mon avis, ce serait un excellent moyen pour les Canadiens de faire part à leurs futurs concitoyens des valeurs et des réalités qui caractérisent le Canada.

Quand je parle aux étudiants d'université ou d'école secondaire du Canada, y compris les étudiants en science politique de niveau universitaire, je constate leur ignorance totale du Canada. Comment pouvons-nous discuter de nos valeurs et de ce qu'il faudrait inclure dans la Charte ou ailleurs à moins d'avoir ces renseignements de base?

Je vois le danger dont vous voulez parler. Pour ma part, je ne voudrais pas que les commissaires deviennent, je le répète, une espèce d'équipe volante résolument optimiste parce qu'il y a déjà beaucoup d'optimisme au Canada. L'optimisme a sa place, mais le patriotisme véritable est fondé sur les connaissances et c'est de cela que vient notre optimisme. On a maintenant tendance au gouvernement, et pas seulement à Ottawa, à procéder en sens contraire.

**Le sénateur Fraser:** Monsieur Aimers, je voudrais signaler en passant que j'ai été frappée de vous entendre dire que nous imposons aux nouveaux Canadiens certaines valeurs politiques en leur demandant de jurer de respecter les droits et libertés de notre pays. Vous n'avez pas besoin d'en dire plus long là-dessus, parce

me about the league? How many members do you have, what is the structure and how does the League work?

**Mr. Aimers:** We are a federal non-profit corporation and have about 16.000 members across Canada. We have branches in different communities of cities. We began 30 years ago, and we try to dispel the notion that the monarchy was somehow the property of one ethnic group or one age group in Canada. Mr. Trudeau said in 1969, in his year-end interview, that the new values of the up-and-coming generation would cause Canada to give up her connection with the monarchy in the ensuing decade. However, the Gallop Poll last fall revealed that support for the monarchy was at its highest level — up 8 per cent over the previous year — and that support for the monarchy was on the rise in Quebec. That is a testimony to the strength of feeling and, perhaps, to the information that we and others have spread around country.

It is the youngest Canadians, as we see reflected in our memberships, who are the most enthusiastic about the Crown. They often feel that they have been robbed of a part of their birthright, or adoption right, by not being educated in our schools about this element of our governance. These young Canadians look to the Crown — and certainly this is an idea that we promote through our red box programs in the schools and through other programs — to provide a proud boast of Canadian identity on a continent where that “great republic to the south” dominates our cultural lives. The American way also dominates our kids’ understanding of government processes, so naturally they talk about presidents, congresses and primaries far more than they understand the concepts of the Crown and parliament.

**Senator Fraser:** How does one become a member of the Monarchist League?

**Mr. Aimers:** There is a small fee, for which you get a magazine.

**Senator Fraser:** How much is that?

**Mr. Aimers:** The fee is \$22.

**Senator Fraser:** Do you have group membership, for example the IODE, the Imperial Order Daughters of the Empire, if it still exists?

**Mr. Aimers:** There could be. Sometimes IODE groups or legion branches join as groups.

**Senator Fraser:** How many of those 16,000 would be individuals?

**Mr. Aimers:** I do not keep statistics, but the great majority would be individuals, as we have few group memberships.

**Senator Fraser:** What is your annual budget? Does it come from the membership fees?

que je m’intéresse aussi à la Ligue monarchiste elle-même. Pouvez-vous m’en parler un peu? Combien de membres comptez-vous, comment la Ligue est-elle organisée et comment fonctionne-t-elle?

**M. Aimers:** Nous sommes une société fédérale sans but lucratif et nous comptons environ 16 000 membres partout dans le pays. Nous avons des sections dans diverses villes regroupées. La Ligue a été fondée il y a 30 ans et nous essayons de faire disparaître la notion selon laquelle la monarchie appartient à un groupe ethnique ou un groupe d’âge au Canada. Lors de son entrevue de fin d’année en 1969, M. Trudeau avait dit que les nouvelles valeurs de la jeune génération de Canadiens pousseraient le Canada à abandonner ses liens avec la monarchie pendant les années 70. Cependant, le sondage Gallop mené l’automne dernier révèle que l’attachement à la monarchie a atteint son plus haut niveau, augmentant de 8 p. 100 par rapport à l’année précédente, et qu’il est à la hausse au Québec. Cela témoigne des sentiments des Canadiens et peut-être aussi du fait que notre organisme et d’autres ont pu diffuser certains renseignements sur la monarchie au Canada.

Comme nous le constatons dans notre Ligue, ce sont les jeunes Canadiens qui sont les plus enthousiastes à propos de la Couronne. Ils ont souvent l’impression qu’on leur a enlevé une partie de leur patrimoine natal ou d’adoption en ne permettant pas que nos écoles les renseignent sur cet aspect de notre régime gouvernemental. Les jeunes Canadiens veulent que la Couronne, et c’est une idée que nous mettons de l’avant dans le cadre de nos programmes de boîte rouge dans les écoles et ailleurs, confirme l’identité canadienne sur un continent où la grande république au sud de notre frontière domine nos vies culturelles. Nos enfants aussi connaissent surtout le mode de gouvernement américain, ce qui veut dire qu’ils parlent plus facilement de présidents, de congrès et d’élections primaires que de la Couronne et du Parlement.

**Le sénateur Fraser:** Comment devient-on membre de la Ligue monarchiste?

**M. Aimers:** On paie une somme modique pour adhérer à la Ligue et on obtient une revue en retour.

**Le sénateur Fraser:** Combien est-ce?

**M. Aimers:** Cela coûte 22 \$.

**Le sénateur Fraser:** Certains groupes adhèrent-ils en masse, par exemple, l’Ordre impérial des filles de l’Empire, s’il existe encore?

**M. Aimers:** Cela arrive. Parfois, des groupes de l’OIFE et des sections de la Légion adhèrent ensemble à la Ligue.

**Le sénateur Fraser:** Quelle proportion de vos 16 000 membres sont des membres individuels?

**M. Aimers:** Je n’ai pas de chiffres là-dessus, mais la grande majorité de nos membres sont des membres individuels vu que les adhésions de groupe sont rares.

**Le sénateur Fraser:** Quel est votre budget annuel? Êtes-vous financé par les frais d’adhésion?

**Mr. Aimers:** Some people donate, even though there is no tax benefit. We fall under "promotion of patriotism" in the tax act and that is not defined as "charitable." We do everything each year for \$300,000 to \$400,000.

**Senator Fraser:** Do you work at this on a full-time basis?

**Mr. Aimers:** I am a full-time volunteer.

**Senator Fraser:** Are you paid for your work on behalf of the league?

**Mr. Aimers:** No, I am not.

When Canada Post said that in late December or early January this year they would issue a stamp for the Queen Mother's 100th birthday, there was a strength of feeling right across the country. That outpouring of support was not just in an emotional sense for the Queen Mother, who is a revered figure, but was also an understanding that this was something precious and important. Canadians have been invited to do that again, to ensure that there is a symbolic representation of our Queen's golden jubilee in 2002.

**Senator Fraser:** How do you produce a brief like this? Do you have a board of directors? Do you have consultant representatives of your membership? When you take a public position, how is it derived?

**Mr. Aimers:** Sometimes a public position must be arrived at instantly and based purely on instinct. However, when it is a brief, for example, we are lucky to have input from many people who have both academic and legal training. I can call upon them and others in government and the private sector to help.

**Senator Fraser:** Are you the only officer of the league? Do you have elections?

**Mr. Aimers:** We have elections that are not contested. Anyone who wants my job is welcome to it. Along with our dominion vice-chairman, Mr. Benoit, we have a wonderful team of 58 volunteers right across the country.

**Senator Fraser:** I ask because you, personally, have been so identified with the Monarchist League of Canada since its inception. It is unusual perhaps for someone to continue as long as 30 years.

**Mr. Aimers:** It has been a long 30 years, but it is been gratifying to see that our work has had some impact. Canadians who feel strongly about a given issue may not be passionate monarchists in their day-to-day lives, but they have a voice. If we have accomplished anything, it is to ensure that Canadians who care about the Crown, on a variety of different levels, are able to find an expression for their views that otherwise might not exist.

**M. Aimers:** Certains font des dons, même si cela ne représente aucun avantage fiscal. Nous sommes visés par la disposition de la Loi de l'impôt qui porte sur la promotion du patriotisme et nous ne sommes donc pas considérés comme un organisme de bienfaisance. Nous nous contentons chaque année d'un budget de 300 000 \$ à 400 000 \$.

**Le sénateur Fraser:** Travaillez-vous pour la Ligue à temps plein?

**M. Aimers:** Je suis bénévole à temps plein.

**Le sénateur Fraser:** Êtes-vous rémunéré pour votre travail?

**M. Aimers:** Non, je ne le suis pas.

Quand Postes Canada a annoncé qu'un timbre sera émis à la fin de décembre ou au début de janvier pour marquer le centième anniversaire de naissance de la reine mère, cela a suscité beaucoup d'émotion partout dans le pays. Cet appui ne venait pas seulement des sentiments que les gens ressentent pour la reine mère, une personne que tous admirent, mais aussi du fait que cette institution est quelque chose de précieux et d'important pour nous. Nous avons invité les Canadiens à manifester de nouveau leur appui pour garantir que nous participerons de façon symbolique au jubilé d'or de la reine en 2002.

**Le sénateur Fraser:** Comment faites-vous pour rédiger un mémoire comme celui-ci? Avez-vous un conseil d'administration? Compte-t-il des représentants de vos membres? Quand vous prenez position publiquement, comment le faites-vous?

**M. Aimers:** Il arrive que nous devions prendre position publiquement instantanément et instinctivement. Par ailleurs, quand nous voulons présenter un mémoire, nous obtenons la participation de bien des gens des domaines universitaire et juridique. Je peux demander l'aide de ces gens et d'autres personnes au gouvernement et dans le secteur privé.

**Le sénateur Fraser:** Êtes-vous le seul représentant officiel de la Ligue? Tenez-vous des élections?

**M. Aimers:** Nous tenons des élections, mais les postes ne sont pas contestés. Je céderais volontiers ma place à n'importe qui. En plus du vice-président du Dominion, M. Benoit, nous avons une merveilleuse équipe de 58 bénévoles éparpillés un peu partout dans le pays.

**Le sénateur Fraser:** Je vous pose la question parce que vous êtes personnellement associé de près avec la Ligue monarchiste du Canada depuis ses débuts. C'est assez inusité de trouver quelqu'un qui reste en poste pendant 30 ans.

**M. Aimers:** Ces 30 années ont été longues, mais je suis heureux de voir que notre travail a eu des résultats. Les Canadiens qui ont des opinions fermes sur certaines questions ne sont peut-être pas des monarchistes acharnés dans leur vie quotidienne, mais ils peuvent s'exprimer grâce à nous. Si nous avons une seule réalisation, elle a été de garantir que les Canadiens qui se préoccupent de la Couronne d'une façon ou d'une autre peuvent exprimer des opinions qu'ils ne pourraient peut-être pas exprimer autrement.

**The Deputy Chairman:** I intend to clarify whether in law the reference to the Sovereign, Queen Elizabeth the Second, the Queen in right of Canada, includes successors and heirs. I believe that it does, but for the purpose of the record, I will ask an expert with the department and, perhaps, someone with the Department of Justice also.

**Senator Cools:** Thank you, Mr. Aimers, for coming before us. As you said to Senator Fraser, many eminent Canadians are members of your organization. I understood you to say that you were quite satisfied with the current oath and that there is no reason for this proposed change to be put before us. Each time these kinds of changes come before me, I wonder what it is about this country that causes this to happen day after day. I know of no other country where a bill comes forward regularly in respect of its oath of allegiance. "Oath of citizenship" is said, but "oath of allegiance" is correct. Citizenship is about to whom allegiance is owed or about the borders of the country. It just seems to me to be a constant. It must be Tuesday today because this week we have this bill; two months ago we had Bill C-20. I hear you say that the old oath was just fine.

**Mr. Aimers:** Yes, senator.

**Senator Cools:** It was doing a perfectly good job. It seems to me that rather than amend the bill to say "Queen" and to have the proper style, we could use the old language. It might be a better proposal to delete those clauses totally and let the status quo remain.

**Mr. Aimers:** That would be a great option, senator, but my *realpolitik* bones suggest that it is not likely to happen. However, there are several approaches one could take. I have suggested three or four specific amendments to this committee, as I did to the committee of the House, and John Bryden put an entirely different formulation on the table. If there were a problem with the old oath, perhaps it might be that, while it said everything that needed to be said, it did not explain adequately.

**Senator Cools:** That is not a problem with the oath. That is a different kind of social problem.

**Mr. Aimers:** You are quite right to say that the old oath was entirely sufficient. It contained the words "fidelity," "faithful," "true allegiance" and "perform my duties as a Canadian citizen," and it linked those to the Crown, which is the origin of citizenship, the rule of law, parliamentary democracy, community service and the idea of giving back to the community in Canada. That oath was entirely sufficient from our point of view.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, I understand Mr. Aimers to be quite satisfied with the status quo. The interesting thing is that there are large numbers of Senators who are quite satisfied with the status quo.

Last week when the minister was here, I asked her what policy objectives she was trying to achieve by proposing this change. The response I received was somewhat unsatisfactory. It seems to

**Le vice-président:** Je voudrais m'assurer que, selon la loi, la référence à la souveraine, la Reine Elizabeth Deux, Reine du chef du Canada, comprend aussi ses successeurs et ayants-droit. Je pense que oui, mais je poserai la question à un expert du ministère et peut-être aussi à un représentant du ministère de la Justice pour en être absolument certain.

**Le sénateur Cools:** Je vous remercie d'être venu, monsieur Aimers. Comme vous l'avez dit au sénateur Fraser, bon nombre de Canadiens distingués font partie de votre organisme. Si j'ai bien compris, vous n'avez absolument aucune objection au serment actuel et vous ne pensez pas que le changement proposé soit vraiment utile. Chaque fois qu'on propose des changements de ce genre, je me demande pourquoi nous nous trouvons constamment dans de telles situations au Canada. À ma connaissance, il n'y a aucun autre pays du monde où l'on propose régulièrement un projet de loi pour modifier le serment d'allégeance. La mesure parle de «serment de citoyenneté», mais le terme approprié est «serment d'allégeance». La notion de citoyenneté porte sur l'entité à qui on doit allégeance ou les frontières du pays. Il me semble que c'est une constante. Nous devons être mardi parce que cette semaine nous étudions ce projet de loi. Il y a deux mois, c'était le projet de loi C-20. Je vous ai entendu dire que l'ancien serment faisait très bien l'affaire.

**M. Aimers:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Cools:** Jusqu'ici cela fonctionnait très bien comme cela. Plutôt que de modifier le projet de loi, pour parler de «reine» dans un style qui convient, nous pourrions revenir à la vieille formule. On pourrait donc supprimer complètement les articles en question, en laissant les choses dans l'état actuel.

**M. Aimers:** C'est une idée excellente, sénateur, mais moi qui ai un petit peu le sens de la *réalpolitik* je crains fort que cela ne se produise jamais. Il y a pourtant diverses façons d'aborder le problème. J'ai soumis au comité trois ou quatre formules d'amendement possibles, comme je l'ai fait à la Chambre, et John Bryden lui-même a proposé une formulation complètement différente. Si le vieux serment posait problème, c'est peut-être que, tout en disant tout ce qu'il fallait, il n'était pas suffisamment explicatif.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas le serment lui-même qui est en cause, c'est plutôt un problème d'ordre social.

**M. Aimers:** Vous avez tout à fait raison de dire que l'ancien serment convenait parfaitement. On y parlait de «fidélité», de «loyauté», de «sincère allégeance» et de «remplir loyalement ses obligations de citoyen canadien»; tout cela en rapport avec la Couronne, qui est bien la source de la citoyenneté, de la règle de droit, de la démocratie parlementaire, du service à la communauté et de l'idée de rendre service à cette communauté au Canada. De notre point de vue ce serment était tout à fait suffisant.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, je vois que M. Aimers est tout à fait satisfait de ce serment tel qu'il existait jusqu'ici. Ce qui est également intéressant c'est qu'il y a beaucoup de sénateurs dans ce cas.

La semaine dernière, lorsque la ministre a comparu, je lui ai demandé quels objectifs politiques elle poursuivait en proposant cette modification. Sa réponse a été quelque peu insuffisante. Or,

me that we must have an answer to the question of why a change is being proposed. The oath of allegiance worked and it worked well for many years. I wonder why the oath must be changed. I will be quite happy to support the status quo.

This relates to what we used to call the law of allegiances. It is very interesting that the term "Canada" has been introduced into Bill C-16 at page 34. A curious situation occurred some months ago when Bill C-20 was before us. I quite often compare government initiatives over here to government initiatives over there. Quite often the lack of harmony is striking, because if there is anything about monarchy and allegiance, it is the perpetuity, permanence, stability and permanence. Bill C-20, called the secession bill in local language, said that the executive could negotiate the division of Canada if certain conditions were met. It is striking that the passage of a bill that has made it lawful to divide Canada for the first time in the history of Canadian existence is followed by this bill which is altering the oath of allegiance to insert the word "Canada."

In your view, does the pledging of loyalty to Canada mean the whole of Canada, the divided Canada, Canada with Quebec or without Quebec? How does such an oath operate alongside Bill C-20?

**Mr. Aimers:** Senator, I had not made the linkage that you have done between the Clarity Bill and Bill C-16. It is an interesting suggestion. We did point out in our brief that Canada can mean many different things. It means something very different to Mr. Bouchard than it does to Mr. Harris. You might have a very different view than I of what Canada is. That is why the idea of allegiance to an amorphous concept is peculiar. Canada is a country that we all love, undoubtedly, but we may each have a different view of what it means exactly.

I am intrigued by your argument. I read Senator Joyal's interventions at the time of the Clarity Bill as to the indivisibility of Canada and the inability of the political executive to divide or cede territory. If the Monarchist League of Canada has had any success, it is because we have kept our focus very narrow. We prefer not to become involved in issues that do not directly affect the monarchy. We see the monarchy as the big tent under which every Canadian can find his or her place. It is an intriguing argument and an interesting anomaly.

**Senator Cools:** It causes me considerable distress that every time a bill comes before us I see yet another nibble, yet another chip, yet another erosion, whatever word you want to use, of Canada and Canadian existence. The creation of Ontario was a political decision. It was born of allegiance. From that original unit, Canada continued to develop and grow as a function of allegiance. What causes me enormous anxiety and troubles me deeply is what I see as a persistent and consistent nibble on the part of government to remove all the outward and visible signs of

si une modification est proposée, nous devons pouvoir comprendre pourquoi. Le serment d'allégeance a bien fonctionné jusqu'ici, et cela pendant de nombreuses années. Je ne comprends pas pourquoi il faudrait le modifier. Moi, je suis tout à fait d'accord avec le maintien du statu quo.

Tout ça d'ailleurs nous renvoie à ce qu'on appelait par le passé le droit ou la loi d'allégeance. Il est très intéressant que le terme «Canada» se trouve au projet de loi C-16 à la page 34. Il s'est passé quelque chose de curieux il y a quelques mois lorsque le projet de loi C-20 nous a été renvoyé. Je fais très souvent la comparaison entre diverses initiatives gouvernementales, d'un texte à l'autre. On est frappé par le manque de suite dans les idées, car si la monarchie et le serment d'allégeance ont quelque chose pour eux, c'est d'assurer la permanence, la stabilité et la continuité. Le projet de loi C-20, appelé aussi couramment le projet de loi de la sécession, précise que dans certaines conditions l'exécutif pourrait négocier le partage du Canada. Il est donc tout à fait frappant de constater qu'un texte qui officialise le droit de négocier une partition du Canada, et cela pour la première fois dans notre histoire, est suivi d'un autre projet de loi qui modifie le serment d'allégeance pour y introduire le terme «Canada».

Est-ce qu'à votre avis ce serment d'allégeance au Canada signifie tout le Canada, un Canada divisé, un Canada avec ou sans le Québec? Comment est-ce que ce genre de serment s'articule sur un projet de loi comme le C-20.

**M. Aimers:** Sénateur, je n'avais pas fait le rapport entre le projet de loi sur la clarté et le C-16. Mais l'idée est intéressante. Dans notre mémoire nous faisons bien sûr remarquer que le Canada peut signifier diverses choses. Ce n'est certainement pas la même chose pour M. Bouchard et pour M. Harris. Vous avez peut-être vous aussi une image du Canada différente de la mienne. Voilà pourquoi cette idée de prêter un serment d'allégeance à une notion aussi amorphe, nous paraît bizarre. Le Canada est un pays que nous aimons, sans aucun doute, mais nous avons peut-être chacun une image différente de ce qu'il signifie.

Votre raisonnement m'intrigue. J'ai lu les interventions du sénateur Joyal lors de l'étude du projet de loi sur la clarté, et notamment à propos de l'indivisibilité du Canada et de l'impossibilité pour l'exécutif de procéder à une division ou cession de territoire. Si la Ligue monarchiste du Canada a remporté quelques succès, c'est que nous nous sommes concentrés sur un thème très étroit. Nous ne nous mêlons pas aux discussions qui ne concernent pas directement la monarchie. Nous voyons celle-ci comme un espèce de grand chapiteau sous lequel chaque Canadien a sa place. Je trouve donc votre raisonnement fascinant, et je vois effectivement qu'il y a là une anomalie qui ne peut pas passer inaperçue.

**Le sénateur Cools:** J'angoisse de voir qu'à chaque fois qu'un projet de loi nous est soumis, c'est un petit peu de terrain que l'on perd, c'est une nouvelle façon d'écorner le statu quo, c'est une nouvelle érosion, utilisez les termes que vous voulez, du Canada et de la réalité canadienne. La création de l'Ontario a été une décision politique. Celle-ci trouvait sa source dans la notion d'allégeance. À partir de cette unité de départ, le Canada a continué à se développer et à croître dans cette dimension du serment d'allégeance. Ce qui m'angoisse et me désole

Canada's system of governance and monarchy. I know of no other country where such behaviour has been going on so consistently. I know that one of the objectives of your organization is to promote support for Canada's monarchy. Has your organization ever adopted a position on government's persistent and consistent nibbling away at these institutions?

**Mr. Aimers:** For 31 years we have been troubled by these erosions in the symbolic presence of the Crown. It seems to be an attitude that one might expect to find in a totalitarian regime that wishes to rewrite history and so changes the history books. Removing the symbols of the Crown in Canada, allegedly to achieve greater unity or awareness of Canada, has led to a Canadianism sometimes based too much on feeling and emotion and not enough on inquiry into what lies behind those symbols now too often rendered invisible. There is nothing wrong with the maple leaf, the beaver and many other symbols being part of Canadian identity. The best explanation for that was given to me some years ago. Senators who are familiar with Shakespeare will recognize the lines from *Julius Caesar*, when Caesar looks at Cassius and says, "Such men as he be never at heart's ease Whiles they behold a greater than themselves."

The simple lack of understanding of the popularity and endurance of the Crown in the face of some little or great official dismissal — the chipping away and relegating it to subsidiary importance — and the growth of the political executive and the power of the Prime Minister's Office under successive administrations may not be concepts all Canadians understand, but they do understand the importance of the Crown as a bulwark of freedom and the guarantee that whoever would love to yield absolute power will never be allowed to do it in Canada as long as we have a monarchy.

**Senator Cools:** Mr. Aimers has just explained the old principle: The system of monarchy means that no man or woman should want to be king or queen because the matter is settled. The other axiom is to beware of any man or woman who wants to be king or queen.

**Mr. Aimers:** That is a very appropriate one.

**Senator Cools:** That is lesson one in politics.

**Senator Joyal:** I have tried to understand the principles that the oath embodies. There is no doubt that there are significant differences among the three texts, the two that have been adopted by Canada — the 1946 text and the 1976 text — and the one proposed here. I have tried to understand which principles of our system those differences are linked to and what those differences reflect.

profondément, c'est cette démarche systématique et permanente de notre gouvernement qui consiste à supprimer progressivement tous les signes extérieurs et visibles du régime politique canadien et notamment de la monarchie. Je ne vois aucun autre pays où l'on puisse assister à une démarche aussi orchestrée. Je sais qu'un des objectifs de votre Ligue est de promouvoir et de défendre la monarchie au Canada. Est-ce que vous avez déjà pris position sur cette façon qu'a le gouvernement de grignoter petit à petit ce que furent nos institutions?

**M. Aimers:** Effectivement depuis 31 ans nous assistons, avec regret, à cette perte de terrain de la présence symbolique de la Couronne. C'est une chose à laquelle on aurait pu attendre dans un régime totalitaire qui souhaite réécrire l'histoire et refaire les manuels. Supprimer les symboles de la Couronne au Canada, soit disant pour raffermir l'unité ou la conscience nationale, a donné naissance à une canadianté résultant quelquefois d'un excès de sentiments et d'émotions, mais insuffisamment étayée par la connaissance du sens profond de ces symboles désormais devenus trop souvent invisibles. Je n'ai rien contre la feuille d'érable, le castor ou certains autres symboles de l'identité canadienne. La meilleure explication qu'on ait pu m'en donner remonte déjà à il y a quelques années. Les sénateurs qui connaissent Shakespeare reconnaîtront ici la citation de *Jules César*, lorsque César, qui regarde Cassius, s'exclame: «Des hommes tels que lui n'ont jamais le coeur à l'aise, tant qu'ils voient un plus grand qu'eux-mêmes».

Il est possible que bien des Canadiens ne comprennent pas cette popularité et cette endurance de la Couronne face au mépris — bénin ou malin — de certains personnages de l'État, et je pense aussi à la façon dont on grignote en permanence son espace en la reléguant à un rôle de seconde zone, comme cela s'est vu au fur à mesure que l'exécutif a vu son pouvoir s'accroître en même temps que celui du cabinet du premier ministre sous des administrations successives, mais ce que les Canadiens comprennent c'est l'importance de la Couronne comme rempart protecteur de la liberté, et garant de ce que, tant que la monarchie survivra, on ne tolérera jamais qu'un homme épris du pouvoir absolu s'en empare absolument.

**Le sénateur Cools:** M. Aimers vient juste de nous exposer le vieux principe selon lequel la monarchie empêche précisément qu'un quidam quelconque qui désirerait être roi, ou reine, le devienne, puisque la question est réglée d'avance. L'autre axiome important c'est qu'il faut toujours se méfier de celui, ou de celle, qui désirerait monter sur le trône.

**M. Aimers:** Voilà qui vient à point.

**Le sénateur Cools:** C'est le b.a.-ba de la politique.

**Le sénateur Joyal:** J'ai essayé de comprendre les principes qu'incarne le serment. On voit qu'il y a beaucoup de différences entre les trois textes, celui de 1946, de 1976, et celui qui nous est proposé ici. J'aimerais donc comprendre à quels principes de notre régime ces différences se rattachent et à quoi elles correspondent.

If I understand correctly, the first Citizenship Act followed the responsibility that the Canadian Constitution recognized to Canadians after the Statute of Westminster to adopt legislation for themselves in relation to citizenship. The fundamental differences between a republican government and a constitutional monarchy are still not very well understood by many people, including politicians. It is very important to realize that we interpreted a constitutional monarchy in 1946 as allegiance only to the person of the monarch. The 1946 oath reads:

...I will be faithful and bear true allegiance to His Majesty, King George the Sixth, his Heirs and Successors, according to law, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfil my duties as a Canadian citizen.

Then, in 1978, it was changed to:

...I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, Her Heirs and Successors, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfil my duties as a Canadian citizen.

In other words, there was a continuity of allegiance to the status of the monarch of Canada embodying, as you said, the whole of Canada. Now we have a different concept in terms of constitutional principle, which is:

...I pledge my loyalty and allegiance to Canada...

It is not defined; it is "Canada."

...and Her Majesty Elizabeth the Second, Queen of Canada. I promise to respect our country's rights and freedoms, to uphold our democratic values, to faithfully observe our laws and fulfil my duties and obligations as a Canadian citizen.

When I compare the principles underlining this oath versus the previous one, I have the perception — I might be wrong — that I will pledge my loyalty to two different elements.

**Mr. Aimers:** Exactly.

**Senator Joyal:** Canada and Her Majesty, Queen of Canada. So there is a dichotomy there.

**Mr. Aimers:** Exactly.

**Senator Joyal:** If Canada were a republic, we would pledge allegiance to the United States of America. Sorry, I go overboard on the historical development of our country. If we are a constitutional monarchy, there are essential principles that are part of that reality. It seems that there is confusion in peoples' minds between two essential notions: the notion of subject and the notion of citizen. When we say — I believe rightly — that the sovereign is the embodiment of Canada, the sovereign is the embodiment of the constitutional sovereignty of Canada, but the people of Canada remain sovereign. The people of Canada can decide, through their own will, to change the system. The Canadian constitution recognizes that, as was entrenched in 1982, putting the constitution over and above certain principles and needing unanimity of all the governments. Premier Buchanan will remember that.

Si je ne me trompe, la première Loi sur la citoyenneté faisait suite au fait que la Constitution canadienne après le Statut de Westminster, chargeait les Canadiens de légiférer eux-mêmes en matière de citoyenneté. Les différences fondamentales qui séparent un gouvernement républicain d'une monarchie constitutionnelle ne sont pas toujours très claires pour tout le monde, y compris les hommes politiques. Il est bien important de comprendre qu'en 1946, la monarchie constitutionnelle pour nous signifiait devoir allégeance envers la personne du roi. Le serment de 1946 précisait:

[...] Je serai fidèle et porterai sincère allégeance à Sa Majesté le Roi Georges VI, à ses héritiers et ayants droit, selon la loi et j'observerai fidèlement les lois du Canada et remplirai loyalement mes obligations de citoyen canadien.

Et en 1978 cela avait été modifié:

[...] je jure fidélité et sincère allégeance à Sa Majesté la Reine Elizabeth II, Reine du Canada, à ses héritiers et ayants droit, et je jure d'observer fidèlement les lois du Canada et de remplir loyalement mes obligations de citoyen canadien.

On voit donc qu'il y avait continuité dans cette allégeance au monarque qui incarnait, comme vous l'avez dit, tout le Canada. Notre conception est un peu différente pour ce qui est du principe constitutionnel, à savoir:

[...] je promets fidélité et allégeance au Canada [...]

Sans définition, il s'agit simplement du «Canada».

[...] et à Sa Majesté Elizabeth II, Reine du Canada. Je m'engage à respecter les droits et libertés de notre pays, à soutenir nos valeurs démocratiques, à observer fidèlement nos lois et à remplir mes devoirs et obligations de citoyen canadien.

Lorsque je compare les principes dont s'inspire le serment précédent, j'ai l'impression — je me trompe peut-être — que cette loyauté s'adresse à deux entités différentes.

**M. Aimers:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Il y a d'une part le Canada, et il y a Sa Majesté, la Reine. Il y a donc bien dichotomie.

**M. Aimers:** Exactement.

**Le sénateur Joyal:** Si le Canada était une république, nous aurions un serment d'allégeance comme celui des États-Unis d'Amérique. Excusez-moi, je déborde un petit peu sur l'histoire de notre pays. Que nous soyons une monarchie constitutionnelle signifie que l'on respecte un certain nombre de principes essentiels. Je crois que pour beaucoup de gens les deux notions essentielles sont un petit peu confondues: celle de sujet et celle de citoyen. Lorsque nous disons — et à juste titre à mon avis — que le souverain incarne le Canada, le souverain est l'incarnation de la souveraineté constitutionnelle du Canada, mais le peuple canadien reste souverain. Le peuple canadien peut décider, de son propre chef, de changer de régime. La Constitution canadienne admet cette possibilité, garantie en 1982, faisant que la Constitution l'emporte sur le reste, mais pour cela il faut l'unanimité de tous les gouvernements. M. Buchanan, ancien premier ministre provincial, s'en souviendra.

The way that we phrase that reality does not correspond to the distinction of notions and concepts that Canadians have to understand when they become Canadian. The double allegiance asked for in that oath does not seem to be close to the definition of the principles that are at stake there. As you said, we are dealing with notions that not many people in Canada debate. It is as if those notions were in a domain that our conceptual vocabulary prefers to leave in the grey zone of our imaginations. Each one can think what he or she thinks should be the way to understand those notions. It is not very well perceived in that oath that the double allegiance that the constitutional monarchy system entails has to be reflected in the very principle of, first, the nation, because in Canada we never define the nation. It does not exist in our vocabulary that we are nationals of Canada. As you know, there is confusion between the notions of citizenship and nationality in Canada. We are very reluctant to recognize that we are one nation. I do not know why.

We are one nation. We are recognized by other countries as one nation. We do not have two nationalities in Canada. There is only one nationality in Canada. There is one citizenship in Canada, recognized as such by foreign countries, according to international practice and rules.

However, when it is time to recognize how this is embodied and expressed in our constitutional monarchy system, we apparently cannot express it. If there is an appropriate opportunity to do it in a bill, it is here. I have no problem recognizing that Queen Elizabeth the Second is the Queen of Canada. This is part of our constitutional system, but when the bill reads "to Canada," it should define what we mean by that. Do we mean the sovereignty of Canadians as a whole, that the sovereignty belongs to the Canadian people and that we form a nation as such? Is this what we mean by Canada? Or is it just as you said, the geographical entity of Canada, the territorial entity of Canada as it is now? Do we mean the whole of everything at the same time, our geography, territory and system of government? It is not clear because we fail to define what essentially we are. There is no surprise that people do not know what they are all about. They prefer to shy away from the notion of monarchy because, for them, it is part of a past they think is colonial.

My understanding of this oath is that it does not define too clearly those essential principles that at least should have been stated in the bill somewhere, either in a preamble or in a purpose clause where they would be clearly defined. It is as if we refrained from defining those principles. I think it is something we have to question ourselves on.

I do not agree with you on the fifth paragraph of your presentation. We could argue that, but I want to restrict the discussion essentially to that definition of sovereign, the sovereignty of the people of Canada, because those are the two notions at stake there, the embodiment of a constitutional order that is vested in the Queen of Canada, as you properly said, and the kind of allegiance that we have to have to those two essential notions that are at stake, given the reality that we are a constitutional monarchy and will probably stay so for a long period of time.

La façon dont nous formulons cette réalité, dans le texte, ne fait pas de place à cette distinction entre les deux notions que les Canadiens doivent assimiler lorsqu'ils deviennent Canadiens. La double allégeance demandée dans ce serment, semble loin des principes qui sont en cause. Comme vous l'avez dit, nous avons affaire ici à des notions dont peu de Canadiens débattent. C'est un petit peu comme si ces notions étaient reléguées par notre vocabulaire au no man's land de nos imaginations. C'est-à-dire qu'on laisse un petit peu chacun comprendre ces notions comme il l'entend. On ne voit pas très bien, par ce serment, comment la double allégeance qui s'attache à cette monarchie constitutionnelle, se retrouve ensuite au cœur du principe de la nation, puisqu'au Canada nous ne définissons jamais cette nation. Notre vocabulaire ne parle pas de nationalité canadienne. Comme vous le savez, il y a confusion, au Canada, entre les notions de citoyenneté et de nationalité. Nous avons du mal à reconnaître que nous sommes une nation. Je ne sais pas pourquoi.

Nous sommes bien une nation et les autres pays nous reconnaissent comme telle. Nous n'avons pas deux nationalités au Canada. Il n'y a qu'une nationalité canadienne. Il y a une seule citoyenneté au Canada, que les pays étrangers reconnaissent, conformément aux pratiques et règles internationales.

Mais lorsqu'il faut reconnaître comment tout cela s'incarne et s'exprime dans notre monarchie constitutionnelle, nous sommes incapables de le faire. Or, ce projet de loi nous en donne précisément l'occasion. Je n'ai aucun mal à reconnaître la Reine Elizabeth II comme Reine du Canada. Cela fait partie de notre régime constitutionnel, mais lorsque le projet de loi dit «au Canada», il faudrait définir ce dont on parle. Voulons-nous parler de la souveraineté de l'ensemble des Canadiens et dire que cette souveraineté appartient au peuple canadien et que, de ce fait, nous formons bien une nation? Est-ce bien ce que nous entendons par Canada? Ou est-ce simplement, comme vous le disiez, une entité géographique, territoriale? Voulons-nous au contraire parler de l'ensemble, sous tous ses aspects, géographie, territoire, et régime politique? Ce n'est pas clair parce que nous n'arrivons pas à définir notre nature fondamentale. Il n'est donc pas surprenant que bien des gens ne le sachent pas. Ils préfèrent alors s'éloigner de la notion de monarchie, qui représente pour eux un passé colonial.

Voilà donc un serment qui ne définit pas de façon très claire ces principes essentiels qui devraient apparaître quelque part, dans le préambule ou dans l'article de définition de l'objet du projet de loi, et cela de façon claire. C'est un petit peu comme si nous hésitions à définir ces principes. Nous devons peut-être alors nous demander pourquoi.

Je ne suis pas d'accord avec le cinquième paragraphe de votre mémoire. On peut évidemment défendre ce point de vue, mais j'aimerais limiter le débat à la définition du souverain, et de la souveraineté du peuple canadien, puisque ce sont les deux notions en jeu, à savoir l'incarnation d'un ordre constitutionnel investi dans la Reine du Canada, comme vous l'avez bien dit, et l'allégeance à ces deux notions essentielles en cause, étant donné que nous sommes une monarchie constitutionnelle et que nous le resterons probablement très longtemps.

I know that is a long preamble, but the question is this: How would you define those two essential elements of the monarchy and the constitutional monarchy in such a way that people will understand, when they have asked to become citizens of Canada or they are born citizens of Canada, that this is the system under which they live and under which their rights and freedoms are protected?

**Mr. Aimers:** You have put far more eloquently than I, senator, our concern about that implied dichotomy, which you mentioned at the beginning of your remarks, of the Queen and Canada, and the idea that they are somehow, in the proposed oath, separate entities. The way I explain it to anyone who will listen is that the Queen embodies, as you said, the sovereignty of Canada; in the name of the people, she lends the inherent power of the Crown to those we have elected in the name of the people. Thus she reminds all our elected officials that they hold power that is not inherent by right, that is but lent to them, perhaps for a short and very unpredictable season. Further, the two levels of authority we have in Canada — the Crown and the elected political executive, if you want to call it that — are part of the genius of our system, providing in the one a focus for the things that quite properly divide us — the great issues we debate — and in the other, the things that unite us — that big tent I referred to, the Crown, the entity that represents the values that all Canadians cherish.

What concerns me in the oath is the lack of any linkage between the Crown and Canada. I did suggest that adding the two little words “so to” might make it clear. That does not speak to all you said and to all our concerns, but I recognize that, in an oath of some reasonable length that has some sort of euphony instead of being a mini civics lesson, there are necessarily restraints.

That goes to the point I made earlier that any oath that this committee or you or I could ever come up with will in the end mean little if it is not accompanied by a process of education in civics that explains the different levels of authority in Canada, including the Crown. As you said, the Crown is something we do not quite know how to express. We tend to shove it under the table except at royal visits or anniversaries or times of crisis in the personal lives of the royal family, and yet we know it is entrenched in our Constitution, so much so that it would probably be very nearly impossible to remove. It seems to me, then, that the Crown is something we should be celebrating. We should be focusing on finding a methodology to explain, both to Canadians who have lived here for a long time and especially to our new fellow Canadians, what it means.

If instead you hide that, if there is no process of education, if government does not educate the people about that aspect of our system of governance — and, I agree, it is but one of the many things that make up Canada, but it is fundamental — then you have an awful information gap, as I said earlier, which I think tends not only to increase divisiveness in Canada but also to give rise to the sort of bigotry and ugliness on behalf of which some

Je sais que c'est une longue introduction, mais la question est celle-ci: comment définiriez-vous ces deux éléments essentiels de la monarchie et de la monarchie constitutionnelle, pour que les gens comprennent, et que lorsqu'ils demandent à devenir citoyens canadiens, ou qu'ils sont nés citoyens du Canada, il soit bien clair qu'ils appartiennent à ce régime dans le cadre duquel leurs droits et libertés sont protégés?

**M. Aimers:** Vous avez exposé de façon beaucoup plus éloquente que moi, sénateur, ce que nous déplorons dans cette dichotomie implicite, que vous avez évoquée au début de votre intervention, à savoir la Reine et le Canada, et l'idée selon laquelle il s'agirait d'entités distinctes, selon le serment proposé. À quiconque désire écouter j'expliquerais que la Reine incarne, comme vous l'avez dit, la souveraineté du Canada; elle investit ensuite, au nom du peuple, de ce pouvoir qui s'attache à la Couronne, ceux que nous avons élus au nom du peuple. Il est donc rappelé à nos élus qu'ils détiennent ce pouvoir, non pas de leur propre chef, mais parce qu'il leur est conféré, et cela peut-être pour une période de temps assez courte et en tout cas imprévisible. Nous avons donc deux niveaux de pouvoir au Canada — la Couronne et le gouvernement élu, si vous voulez — ce qui définit le génie de notre régime politique, puisque l'on retrouve à un niveau ce qui nous divise — les grandes questions dont on débat — et à l'autre ce qui nous unit, ce grand chapiteau dont je parlais, la Couronne, cette entité qui symbolise les valeurs auxquelles tous les Canadiens sont attachés.

Ce qui m'inquiète dans ce serment, c'est qu'on ne fait pas de lien entre la Couronne et le Canada. J'ai proposé qu'on ajoute les deux petits mots «et donc» pour que ce soit bien clair. Je ne pense pas que cela réponde à toutes vos préoccupations, et je comprends aussi que ce serment qui a une certaine longueur, représente aussi un équilibre stylistique plutôt qu'une mini leçon d'instruction civique, on est donc limité.

Cela revient à ce que je disais tout à l'heure, soit que toute autre formule de serment que le comité, vous ou moi-même pourrions proposer ne rimerait jamais à grand chose si elle n'est pas accompagnée de cette leçon d'instruction civique qui permettra d'expliquer les différents niveaux de pouvoir du Canada, en y incluant la Couronne. Vous l'avez dit, la Couronne est quelque chose que nous avons du mal à exprimer. Nous avons tendance à laisser tomber, sauf lorsqu'il y a des visites royales, des anniversaires, ou en temps de crise de la famille royale; pourtant nous savons que la Couronne est garantie dans notre Constitution, à tel point qu'elle serait pour ainsi dire impossible à supprimer. Je trouve alors qu'il faudrait au contraire célébrer la Couronne. Et nous devrions nous attacher à trouver une méthode pour expliquer ce qu'elle signifie, pour le bénéfice de ceux qui vivent déjà depuis longtemps ici mais également et surtout pour nos nouveaux concitoyens.

Si au lieu de cela, on n'en parle pas, qu'on ne donne aucune instruction civique et que le gouvernement n'informe pas les gens de cet aspect de notre système de gouvernement — et, j'admets que c'est seulement l'un des nombreux éléments qui constituent le Canada, mais c'est un élément fondamental — il y a alors une terrible lacune, comme je l'ai déjà dit, qui tend non seulement à accroître la dissension au Canada, à mon avis, mais qui engendre

people speak in the name of the Crown, which of course should be understood to be antithetical to everything the monarchy stands for. The monarchy stands for unity and tolerance and getting along with each other and giving back to the community, not for divisiveness or appeals to a certain racial or ethnic group, which are sometimes made in its name by either crazy or otherwise well-meaning people.

That is one of the burdens we carry as we go around the country. People say, "You are just Brits," or, "You just want to bring back the colonial past." You referred to that, senator. We need a whole process of education, which I do not believe can be accomplished in any oath we could come up with, but at least the oath should be a reflection of some intentions that we have. We do see that pendulum beginning to swing back. There is a big conference in Toronto this weekend about Canadian history, and you see what the CBC is doing and the *National Post* and *Maclean's* and so on. The conference is put on by people who are forming an umbrella group to look at the whole question of history and of civics. Obviously, that is largely a provincial responsibility in terms of what goes on in the classroom, but in terms of the federal responsibility it has to do with citizenship.

I do not have all the answers, but I think the current oath could be improved in several ways — if indeed that reflects the concern that you as parliamentarians have about that lack of understanding and that seeming dichotomy in the oath as it has been proposed.

**The Deputy Chairman:** In any event, I might just say for the purposes of the record here that it refers to "Her Majesty Elizabeth the Second, Queen of Canada," so there is a direct link in law. The Queen is the Queen of the United Kingdom, but she is also at the same time Queen in right of Canada, Queen of Canada and Australia, so the link is there.

**Mr. Aimers:** Senator, if I could respond to that, it says that I give my loyalty and allegiance to Canada and to Her Majesty. That implies that you could excise one of those, that they are somehow divisible.

**The Deputy Chairman:** Legally speaking, the Queen is part of Canada. It is the word "and" that seems to worry you.

**Mr. Aimers:** Adding the words "so to" would not solve all the problems we have been discussing, but it would make the linkage clear. Let's face it, the people who will be swearing this oath are not senators or MPs or monarchists. They are our new fellow Canadians, and we ought to make it as clear as possible to them what a wonderful journey they are embarking upon. That is my concern.

**The Deputy Chairman:** I understand. Thank very much for your appearance before this committee. The oath is an important part of the bill. Your views will be taken into account.

Our next witness is Mr. David Matas. Mr. Matas, as we all know, is an expert in the fields of immigration law, citizenship, international law and human rights, and perhaps some other fields as well. He is from the Canadian section of the International

également le type de sectarisme et de laideur évoqués par certains au nom de la Couronne, ce qui est manifestement l'antithèse de tout ce que représente la monarchie. La monarchie représente l'unité, la tolérance, la bonne entente et le service à la collectivité, et non la dissension ou les appels lancés à certains groupes raciaux ou ethniques, que certains fous ou des personnes bien intentionnées font parfois en son nom.

C'est l'un des fardeaux que nous portons avec nous dans les différentes régions du pays. Les gens nous traitent de «Brits» ou encore ils disent que nous voulons seulement ramener le passé colonial. Vous y avez fait allusion, sénateur. Il faut donner aux gens des cours de civisme et je ne pense pas qu'un serment soit la solution, mais il devrait au moins refléter nos intentions. Nous voyons certainement le pendule commencer à osciller dans l'autre sens. Cette fin de semaine, se tient une grande conférence à Toronto sur l'histoire du Canada, et vous voyez ce que la CBC fait, ainsi que le *National Post* et le *Maclean's*, et d'autres publications. La conférence est organisée par des gens qui forment un groupe de coordination en vue d'examiner toute la question de l'histoire et du civisme. Il est certain que ce qui se passe dans les salles de classe relève principalement de la compétence des provinces, mais la question de la citoyenneté relève du gouvernement fédéral.

Je n'ai pas toutes les solutions, mais je pense que l'on pourrait améliorer le texte du serment de plusieurs façons — si vous, les parlementaires, êtes préoccupés par ce manque de compréhension et cette dichotomie apparente dans le texte actuellement proposé pour le serment.

**Le vice-président:** Quoi qu'il en soit, je peux dire pour les fins du compte rendu qu'on y parle de «Sa Majesté Elizabeth Deux, Reine du Canada», et qu'il existe donc un lien direct dans la loi. La Reine est reine du Royaume-Uni, mais elle est en même temps reine au droit du Canada, reine du Canada et de l'Australie, de sorte que le lien existe bien.

**M. Aimers:** Sénateur, si vous me permettez de répondre, je dirai qu'on promet fidélité et allégeance au Canada et à sa Majesté. Il semble qu'on pourrait enlever l'une des deux mentions, que ces deux éléments sont divisibles.

**Le vice-président:** Sur le plan légal, la Reine fait partie du Canada. C'est le mot «et» qui semble vous inquiéter.

**M. Aimers:** Le fait d'ajouter «et donc» ne résoudrait pas tous les problèmes dont nous avons discuté, mais le lien serait clair. Soyons réalistes. Les gens qui vont prêter serment ne sont ni sénateurs, ni députés ni monarchistes. Ce sont nos nouveaux compatriotes canadiens et nous devons leur faire comprendre le plus clairement possible dans quel merveilleux voyage ils s'embarquent. Voilà ce qui m'importe.

**Le vice-président:** Je comprends. Je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant le comité. Le serment est un élément important du projet de loi. Nous tiendrons compte de vos opinions.

Notre témoin suivant est M. David Matas. Comme nous le savons tous, M. Matas est spécialiste dans les domaines de la Loi sur l'immigration et de la Loi sur la citoyenneté, ainsi que spécialiste du droit international et des droits de la personne, et

Commission of Jurists, and he is very active in the international sphere. Welcome, and please proceed.

**Mr. David Matas, Senior Counsel, B'nai Brith:** Honourable senators, I am talking today for B'nai Brith about the citizenship bill, particularly from the perspective of revocation and war criminals. B'nai Brith has been very concerned about war criminal issues for decades now. We have been involved in pursuit of all the remedies from the days when there were none. Now several remedies have been successfully invoked.

According to my tabulation, 25 different cases of alleged World War II war criminals have begun. Of course, initially our concern was simply to get a functioning remedy. Now that we have functioning remedies, our primary concern is delay. These cases are taking an inordinate length of time. Part of the problem is bureaucratic and administrative delay. Another part of the problem is the legislative structure, which is multi-stepped and which provides in effect a legal recipe for delay.

Of the 25 cases I mentioned, 8 have been lost through death or illness. In another case, a dismissal motion is pending because of illness, and that motion may well succeed. The number of losses can only accelerate as the years go by and the witnesses and the accused persons get older.

The system proposed in Bill C-16 is basically the same as the present system with its delays and lost cases. The committee clerk's letter suggested I spend five minutes on my initial presentation. I do intend to keep to that but, in doing so, I cannot read to you my 22-page brief. I am confident that you have read it yourselves, so I will instead briefly review my eight recommendations.

At the bottom line, there are two concerns: first, these cases must be done faster; second, these cases must be done more fairly. Those are not contradictory conclusions. Indeed, speed is a component of fairness. It is a common saying that justice delayed is justice denied. The delay of justice for the victims here is tantamount to a denial of justice for the victims. I am concerned, too, about the lack of fairness to the victims. Fairness does not exist under the present system.

My first recommendation is that war criminals and criminals against humanity should lose their citizenship as soon as they lose their court cases. Bill C-16 should be amended to give the Federal Court Trial Division the power to revoke citizenship. That power should be taken away from the Governor in Council. That revocation now requires an additional, very prolonged step. My brief details some of the delays involved in waiting, after the Federal Court decision, for the Governor in Council decision. In two or three pending cases, the Federal Court revocation was

peut-être aussi d'autres domaines. Il est membre de la section canadienne de la Commission internationale de juristes, et il est très actif sur la scène internationale. Je vous souhaite la bienvenue et vous avez la parole.

**M. David Matas, conseiller principal, B'nai Brith:** Honorables sénateurs, je vous parle aujourd'hui au nom de B'nai Brith au sujet du projet de loi sur la citoyenneté, et en particulier du point de vue de la révocation de la citoyenneté et des criminels de guerre. B'nai Brith s'occupe beaucoup des questions concernant les criminels de guerre depuis des décennies. Nous avons cherché à utiliser tous les recours possibles, même à l'époque où il n'y en avait pas. Il y a maintenant plusieurs recours que nous avons réussi à utiliser.

D'après mes calculs, 25 différents cas concernant des personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre pendant la Seconde Guerre mondiale ont été entamés. Au début, nous cherchions simplement à trouver un recours efficace. Maintenant que nous en avons plusieurs, notre principale préoccupation se situe dans les délais. Ces cas prennent un temps fou. Une partie du problème découle des délais bureaucratiques et administratifs. Une autre partie du problème se situe au niveau de la structure législative, qui comporte plusieurs paliers et qui équivaut en réalité à une autorisation légale d'occasionner des délais.

Parmi les 25 affaires dont j'ai parlé, 8 ont été perdues par suite de décès ou de maladie. Dans un autre cas, une requête demandant le rejet pour cause de maladie est en instance, et elle pourrait fort bien être acceptée. Le nombre de causes perdues ne pourra que s'accroître avec les années, car les témoins et les accusés vieillissent.

Le système proposé dans le projet de loi C-16 est essentiellement le même que le système actuel, avec ses délais et ses causes perdues. Dans sa lettre, la greffière du comité suggérait que je consacre cinq minutes à ma déclaration préliminaire. C'est ce que j'ai l'intention de faire, mais cela signifie que je ne pourrai pas vous lire mon mémoire de 18 pages. Je suis persuadé que vous l'avez lu et je contenterai donc de passer brièvement en revue mes huit recommandations.

Au fond, nous avons deux préoccupations: premièrement, ces cas doivent être traités plus rapidement; deuxièmement, il faut les traiter plus équitablement. Il ne s'agit pas de conclusions contradictoires. La rapidité est en effet un élément de l'équité. Comme on dit couramment: justice différée est justice refusée. Un retard dans l'exécution de la justice équivaut en l'occurrence à un déni de justice pour les victimes. Je suis préoccupé également par le manque d'équité envers les victimes. L'équité n'existe pas dans le système actuel.

Ma première recommandation est que les personnes qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité perdent leur citoyenneté dès qu'elles ont perdu leur cause devant le tribunal. Le projet de loi C-16 devrait être amendé pour donner à la Section de première instance de la Cour fédérale le pouvoir de révoquer la citoyenneté. Ce pouvoir devrait être enlevé au gouverneur en conseil. Le processus actuellement en vigueur pour la révocation exige une étape supplémentaire qui est très longue. J'expose dans mon mémoire les détails concernant certains délais

made a considerable time ago. We are still waiting for a decision by the Governor in Council. It concerns me that the government would defend and relegislate the present system while sitting inexcusably on these cases and, in the course of doing so, discrediting the present system.

The second recommendation is to amend Bill C-16 to allow a Federal Court judge to order the removal of a war criminal or criminal against humanity from Canada at the time the citizenship has been revoked. In other words, consolidate the immigration and citizenship proceedings. The Federal Court judge could issue both orders at the same time.

B'nai Brith is proposing a similar amendment to Bill C-31, the immigration bill. If the committee does not accept this proposal for this bill, you may well hear me make this proposal a second time when Bill C-31 gets to the Senate.

Third, Bill C-16 should be changed to allow for removal of citizenship on the basis that there are reasonable grounds to believe that the person was a war criminal or criminal against humanity prior to the granting of citizenship, without the need to prove fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances. In other words, we are proposing adding an additional ground of revocation to deal with substantive allegations, as opposed to various forms of misrepresentation.

Fourth, Bill C-16 should be changed to allow citizenship to be removed on the basis of a criminal conviction for war crimes or crimes against humanity committed before citizenship was granted, without the need to prove the offence separately in citizenship proceedings.

As honourable senators know, Bill C-19, the War Crimes Act, revived the possibility of criminal prosecution that was squelched by the *Finta* decision in the Supreme Court of Canada. That bill never really saw much in the way of Senate hearings, but the Senate has mandated a study of that bill after its passing. I look forward to that Senate study.

One can assume that the government will resume prosecutions now that the legislation has removed at least some of the problems thrown up by the *Finta* decision. When it does, we also intend, through this proposal, to attempt to consolidate in one forum the criminal proceedings and citizenship proceedings.

Fifth, Bill C-16 needs to allow for an appeal with leave of the court for Federal Court Trial Division revocation decisions. Here I come back to the need for fairness to the victims. We have at least one case in the Federal Court Trial Division, *Dueck*, that the government lost on highly questionable legal grounds. The

causés par l'attente de la décision du gouverneur en conseil, après la décision de la Cour fédérale. Dans deux ou trois causes en instance, la Cour fédérale avait décidé, il y a déjà longtemps de révoquer la citoyenneté. Nous attendons toujours une décision du gouverneur en conseil. Je suis préoccupé de voir que le gouvernement défend le système actuel et le laisse dans la loi pendant que ces causes traînent d'une façon inexcusable, ce qui contribue à discréditer le système actuel.

La deuxième recommandation porte que le projet de loi C-16 soit amendé pour permettre à un juge de la Cour fédérale de rendre une ordonnance d'expulsion du Canada contre une personne reconnue coupable d'un crime de guerre ou d'un crime contre l'humanité, lorsque sa citoyenneté est révoquée. Autrement dit, on consoliderait les procédures liées à l'immigration et à la citoyenneté. Le juge de la Cour fédérale pourrait délivrer les deux ordonnances en même temps.

B'nai Brith propose un amendement similaire au projet de loi C-31, qui concerne l'immigration. Si le comité n'accepte pas cette proposition pour le projet de loi à l'étude, vous m'entendrez fort probablement faire la même proposition une deuxième fois lorsque le Sénat sera saisi du projet de loi C-31.

Troisièmement, nous recommandons que le projet de loi C-16 soit amendé pour permettre de priver une personne de sa citoyenneté lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité avant que la citoyenneté lui soit attribuée, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'elle a commis une fraude, fait une fausse déclaration ou caché sciemment des faits essentiels. Autrement dit, nous proposons d'ajouter un motif supplémentaire de révocation pour tenir compte d'allégations fondées sur un fait matériel précis, plutôt que sur des déclarations inexacts ou fausses.

Quatrièmement, nous recommandons que le projet de loi soit amendé pour permettre de priver une personne de sa citoyenneté parce qu'elle a été reconnue coupable de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité commis avant que la citoyenneté lui soit attribuée, sans qu'il soit nécessaire de prouver la perpétration des infractions au cours de la poursuite en révocation.

Les honorables sénateurs savent que le projet de loi C-19, la Loi sur les crimes de guerre, a ravivé la possibilité de poursuites au criminel, une possibilité qu'avait éliminée l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Finta*. Ce projet de loi n'a pas vraiment fait l'objet de nombreuses audiences du Sénat, mais celui-ci a commandé une étude de ce projet de loi après son adoption. J'attends avec impatience cette étude du Sénat.

On peut présumer que le gouvernement va recommencer à intenter des poursuites maintenant que la loi a éliminé au moins certains des problèmes causés par l'arrêt *Finta*. Lorsqu'il le fera, nous avons l'intention, en raison de cette proposition, de tenter de consolider dans une seule tribune les poursuites au criminel et les poursuites relatives à la citoyenneté.

Cinquièmement, nous proposons que le projet de loi C-16 prévoie la possibilité d'en appeler d'une décision relative à la révocation de la citoyenneté rendue par la Section de première instance de la Cour fédérale, pourvu que la Cour d'appel fédérale autorise l'appel. J'en reviens encore une fois à la nécessité

decision could not be appealed. The government argued that the *Dueck* decision was wrong in another case in the Federal Court, *Kisluk*. It won that argument and that case, so we now have two different judgments in the Federal Court Trial Division that are in unresolvable conflict with each other. In my view, the *Dueck* decision was decided adversely to the victims on the basis of a legal error. There is no way to sort that out under the present system. B'nai Brith would propose appeal with leave.

Next, the bill should be amended to allow a Federal Court judge in criminal against humanity proceedings to base a decision on any evidence he or she considers credible or trustworthy or necessary for the decision in the case without regard to the technical rules of evidence. The reason for this proposal is that varying evidentiary rules exist for immigration proceedings and citizenship proceedings on the same issue. That does not make much sense. This recommendation attempts to find a uniform system of evidentiary rules that is consistent both with these offences and with the Immigration Act.

Finally, we suggest deleting from the bill the power to allow the minister to annul citizenship. There is a fairness problem, but there is also a speed problem. One would presume the minister can act quickly, perhaps even more quickly than the Federal Court, but the minister's decision is subject to judicial review in the Federal Court, then the Federal Court of Appeal and then the Supreme Court of Canada. In other words, it sets up a train of procedures that would take far more time than the current system or the revised system that we propose. The annulment procedure is less fair and longer in time than we would like to see.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, Mr. Matas has gone to a fair amount of trouble to write a brief. He has also been very utilitarian in speaking for only five minutes. Perhaps we could take his brief as read. It seems to me so unfair to witnesses.

**Senator Finestone:** We can append it to the minutes.

**Senator Cools:** We can take it as read into the record or we can append it to today's minutes. It would be good for the record. It may mean a bit of work for the staff, but when we pick up the record, it would be good if we could have the benefit of these kinds of distinguished presentations without having to go to the

d'assurer l'équité aux victimes. Il y a au moins une cause devant la Section de première instance de la Cour fédérale, l'affaire *Dueck*, que le gouvernement a perdue pour des motifs juridiques extrêmement douteux. La décision ne pouvait pas faire l'objet d'un appel. Le gouvernement a affirmé dans son argumentation lors d'une autre cause devant la Cour fédérale, l'affaire *Kisluk*, que la décision *Dueck* était erronée. Le gouvernement a réussi à faire valoir cet argument et à gagner sa cause, de sorte que nous avons maintenant deux jugements différents rendus par la Section de première instance de la Cour fédérale, qui sont absolument irréconciliables. À mon avis, la décision *Dueck* a été prise au détriment des victimes, alors qu'elle était fondée sur une erreur de droit. Il est impossible de rectifier la situation dans le cadre du système actuel. B'nai Brith propose qu'on en appelle de la décision après en avoir obtenu l'autorisation.

Ensuite, nous proposons que le projet de loi soit modifié pour qu'au cours des poursuites pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, un juge de la Cour fédérale puisse recevoir toute preuve qu'il ou elle considère crédible ou fiable et nécessaire pour qu'il ou elle rende une décision dans cette affaire, et baser sa décision sur celle-ci, en faisant abstraction des règles de la preuve. Nous formulons cette proposition parce qu'il existe des règles différentes en ce qui concerne la preuve dans les procédures relatives à l'immigration et les procédures relatives à la citoyenneté, alors qu'il s'agit de la même question. Cela n'a guère de sens. Notre recommandation vise à uniformiser les règles ayant trait à la preuve afin qu'elles puissent s'appliquer dans le cas de ces infractions et de la Loi sur l'immigration.

Enfin, nous suggérons que soit supprimée la disposition du projet de loi C-16 qui permet au ministre de priver de sa citoyenneté une personne qui l'a obtenue en usurpant une identité. Il y a un problème d'équité, mais il y a aussi un problème de rapidité. Il y a lieu de présumer que le ministre pourrait agir rapidement, peut-être même plus rapidement que la Cour fédérale, mais la décision du ministre est assujettie à un examen judiciaire par la Cour fédérale, puis par la Cour d'appel fédérale et enfin par la Cour suprême du Canada. Autrement dit, cela engendre un train de procédures qui prendrait plus de temps que le système actuel ou le système révisé que nous proposons. La procédure d'annulation est moins équitable et prendra plus de temps que nous le voudrions.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, M. Matas a pris la peine de rédiger un mémoire et il a accepté de se plier à nos exigences en parlant seulement cinq minutes. Nous pourrions peut-être considérer que son mémoire a été lu. Il me semble tellement injuste de ne pas inclure dans notre compte rendu les mémoires des témoins.

**Le sénateur Finestone:** Nous pouvons l'annexer à notre procès-verbal.

**Le sénateur Cools:** Nous pouvons l'inclure dans le compte rendu de nos délibérations comme s'il avait été élu ou nous pouvons l'annexer au procès-verbal d'aujourd'hui. Il serait bon de l'inclure. Cela représente peut-être un peu de travail pour le personnel, mais lorsque nous consulterons le compte rendu, il

trouble to discover that a brief was also sent in. Quite often, we do not get all the briefs.

**The Deputy Chairman:** To a certain extent, I am inclined to follow the tradition.

**Senator Cools:** The tradition is that they used to be appended to the record. That was the tradition.

**The Deputy Chairman:** I am sure that it is first class. We have first-class briefs from time to time. I am quite ready to do something on that; but what are you asking for?

**Senator Cools:** Perhaps we should do it. I would happy to move such a motion. I move:

That Mr. Matas' brief be appended to today's record as part of the testimony.

**The Deputy Chairman:** We have the motion. In practice, we do not do it.

**Senator Cools:** We used to do it a lot. It has only been recently that it is not being done. A lot of excellent material is being lost to people who read these records, and there are some of us who do.

**Senator Finestone:** I will second the motion.

**The Deputy Chairman:** If you want to discuss the motion, I am quite ready to allow a debate on it, although we do not have much time.

**Senator Fraser:** Mr. Chairman, could we proceed to the vote? We do not have much time.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Cools:** Let the record show it was unanimous.

**The Deputy Chairman:** The first questioner is Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Mr. Matas, this is a truly excellent submission, providing food for much thought. There is one point, however, at which my head started to spin, which relates to my lack of familiarity with the system. On page 9 of your brief you discuss removal and go through all the different steps. You then go into the areas where appeals can occur, even though the law is apparently silent on them. Could you explain for me, perhaps in words of one syllable, what this sequence is that you are describing?

**Mr. Matas:** I am afraid my own personal brief does not have the same page numbers.

**Senator Fraser:** I am referring to Part VI, "Removal."

**Mr. Matas:** There is a distinction between what the law requires and what the law allows. The law requires certain steps, and they are cumbersome and time-consuming enough. In addition to what the law requires, there are other steps that the law

serait bon de pouvoir profiter de ces excellents exposés sans avoir à chercher si nous avons aussi reçu un mémoire. Il arrive très souvent que nous ne recevons pas tous les mémoires.

**Le vice-président:** Dans une certaine mesure, je suis porté à respecter la tradition.

**Le sénateur Cools:** La tradition veut qu'on les annexe au compte rendu. C'est la tradition.

**Le vice-président:** Je suis persuadé que c'est un excellent mémoire. Nous recevons d'excellents mémoires de temps à autre. Je suis tout à fait disposé à faire quelque chose, mais que demandez-vous exactement?

**Le sénateur Cools:** Nous devrions peut-être le faire. Je proposerais volontiers la motion voulue. Je propose:

Que le mémoire de M. Matas soit annexé au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui comme faisant partie des témoignages.

**Le vice-président:** La motion a été proposée. Habituellement, nous ne le faisons pas.

**Le sénateur Cools:** Nous avons l'habitude de le faire souvent. C'est seulement dernièrement qu'on a cessé de le faire. Une grande quantité d'excellents mémoires n'existent pas pour les gens qui lisent ces comptes rendus, et il y en a parmi nous qui le font.

**Le sénateur Finestone:** J'appuie la motion.

**Le vice-président:** Si vous voulez discuter de la motion, je suis bien disposé à permettre un débat, mais nous n'avons pas beaucoup de temps.

**Le sénateur Fraser:** Monsieur le président, pouvons-nous passer au vote? Nous n'avons pas beaucoup de temps.

**Le vice-président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Cools:** Le compte rendu indiquera que la décision était unanime.

**Le vice-président:** Le sénateur Fraser sera la première à poser des questions.

**Le sénateur Fraser:** Monsieur Matas, vous avez présenté un mémoire vraiment excellent, qui donne vraiment de matière à réflexion. Il y a cependant un point où vous avez commencé à me perdre, parce que je ne connais pas bien le système. À la page 12 de votre mémoire, vous discutez de l'expulsion en décrivant toutes les étapes requises. Vous parlez ensuite des cas où des appels sont permis, bien que la loi ne semble pas les mentionner. Pourriez-vous m'expliquer, peut-être en termes très simples, quelle est la séquence que vous décrivez?

**M. Matas:** Je crains que le texte de mon mémoire que j'ai en main n'ait pas la même numérotation.

**Le sénateur Fraser:** Je fais allusion à la partie VI, intitulée «L'expulsion».

**M. Matas:** Il y a une distinction entre ce que la loi requiert et ce qu'elle permet. La loi requiert certaines étapes qui sont plutôt malcommodes et qui exigent un temps considérable. En plus de ce que la loi requiert, il y a d'autres mesures que la loi permet sans

allows but does not require. In terms of timing, obviously, the government has to wait until the steps that are required have been taken. It cannot ignore those steps. It does not have to wait for the steps that are allowed to occur. The government can proceed with revocation of citizenship and removal of the person whether or not the permissible, as opposed to the required, steps are completed.

In Part VI of my brief I point out not only the required steps but also the permissible steps. The permissible steps are, of course, many. Indeed, it is enough to make anyone's head spin. The point I was making there is that the government need not wait for the permissible steps to occur, but it has waited for the permissible steps to occur. That has dragged out the time even further.

**Senator Fraser:** The first step for revocation of citizenship is a report from the minister, which is appealable.

**Mr. Matas:** That first step is a required step. That first required step can be challenged in Federal Court and taken all the way to the Supreme Court of Canada. However, that is not required. It is permitted but not required.

**Senator Fraser:** Then we have a decision of the Federal Court Trial Division, which is appealable. Then you have the Governor in Council decision, and that also is appealable. Those are just the first three steps we are talking about. Is it conceivable that one person with sufficient means could appeal all the way to the Supreme Court, given leave, on all three of those ground successively?

**Mr. Matas:** Of course it is. Now, the Federal Court Act says that there is no appeal from the decision of the Federal Court Trial Division.

**The Deputy Chairman:** That is what the act says.

**Mr. Matas:** That is what the act says, and that is what the bill says. However, a couple of people, Luitjens and Katriuk, have appealed anyway and have argued that what is in the statute is unconstitutional. Katriuk appealed that issue all the way to the Supreme Court of Canada. Of course, he is free to do that, but what I am concerned about is that the government just waits for that to happen. Even though there is no appeal, the government sits around waiting for Katriuk to get a confirmation from the Supreme Court of Canada that there is no appeal. Thus, his case is pending in the meantime. Obviously, that delays proceedings tremendously and unnecessarily.

**Senator Fraser:** Therefore, you propose that all these potential appeals be collapsed into one potential appeal.

**Mr. Matas:** That is right. There would be, first, one decision of the Federal Court Trial Division on revocation and deportation. There would be one appeal, with permission of the Federal Court, although not automatic; and there could be removal before that appeal unless there is a judicially ordered stay of execution of the removal order. So the person is removable immediately after the first Federal Court Trial Division decision. That is the proposal.

les exiger. Le gouvernement doit évidemment attendre que les étapes requises aient toutes été franchies avant de prendre d'autres mesures. Il ne peut pas ignorer ces étapes. Il n'a pas besoin d'attendre que les autres étapes qui sont permises soient terminées. Le gouvernement peut ordonner la révocation de la citoyenneté d'une personne et son expulsion, peu importe que soient ou non franchies les étapes permises, plutôt que les étapes requises.

Dans la partie VI de mon mémoire, je signale non seulement les étapes requises, mais aussi celles qui sont permises. Ces dernières sont évidemment nombreuses. Il y en a en effet assez pour qu'on s'y perde. Je faisais valoir que le gouvernement n'a pas besoin d'attendre que les étapes permises aient été franchies, mais il doit attendre que celles qui sont requises soient terminées. Cela prolonge les causes encore plus.

**Le sénateur Fraser:** La première étape menant à la révocation de la citoyenneté est un rapport du ministre, dont on peut en appeler.

**M. Matas:** Cette première étape est requise. On peut la contester devant la Cour fédérale et l'on peut même aller jusqu'à la Cour suprême du Canada. Ces étapes subséquentes ne sont cependant pas requises. Elles sont permises, mais elles ne sont pas requises.

**Le sénateur Fraser:** Il y a donc une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale, qui peut faire l'objet d'un appel. Il y a ensuite la décision du gouverneur en conseil, qui peut également faire l'objet d'un appel. C'est seulement de ces trois premières étapes dont nous parlons. Est-il concevable qu'une personne qui en a les moyens puisse en appeler de ces décisions jusqu'à la Cour suprême, avec les autorisations voulues, pour chacun de ces trois motifs successivement?

**M. Matas:** C'est certainement possible. Toutefois, la Loi sur la Cour fédérale stipule qu'on ne peut pas en appeler de la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale.

**Le vice-président:** C'est ce que dit la loi.

**M. Matas:** Oui, et c'est aussi ce que dit le projet de loi. Pourtant, il y a des gens comme Luitjens et Katriuk qui ont interjeté appel en arguant de l'inconstitutionnalité de la loi. Katriuk a fait appel jusqu'en Cour suprême. Certes, c'est son droit, mais ce que je n'aime pas, c'est que le gouvernement attende précisément ce genre de chose pour agir. Même s'il n'y a pas d'appel, le gouvernement se croise les bras en attendant que la Cour suprême confirme à Katriuk qu'il n'y a pas possibilité d'appel. Par conséquent, cette cause reste en instance. Manifestement, tout cela retarde énormément et inutilement aussi les procédures.

**Le sénateur Fraser:** Vous proposez donc que tous ces appels éventuels soient éventuellement regroupés en un seul.

**M. Matas:** Voilà. Il y aurait pour commencer une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale sur la révocation et l'expulsion. Il y aurait un seul appel, avec le consentement de la Cour fédérale, mais qui ne serait pas automatique; il pourrait également y avoir expulsion préalable, sauf si la mesure de renvoi fait l'objet d'un sursis d'exécution prononcé par un tribunal. La personne en question pourrait donc

**The Deputy Chairman:** Do you not think that there is a constitutional question at that stage?

**Mr. Matas:** If there is a constitutional question, you use that to apply for leave. If it is a serious question, leave may well be granted. In order to get a stay of execution, you have to meet a three-part test: serious issue, irreparable harm and balance of convenience. A constitutional issue, even a good one, is not sufficient to get a stay of execution. You also have to show irreparable harm and balance of convenience in favour of the applicant. If an applicant can show all three, then he or she would get a judicially ordered stay of execution.

**The Deputy Chairman:** That, therefore, is part of the debate for the right to appeal. The constitutional question may then be invoked.

**Mr. Matas:** Absolutely, or it can be invoked at the Federal Court Trial Division.

**Senator Fraser:** I think I am significantly better informed than I was.

**Senator Finestone:** A complaint we hear from people who have not had the opportunity to sit around this table and talk with legal counsel is that all they look at is process. For instance, did the minister do it on the thirtieth day or did she wait until the thirty-first? The content, however, is never reviewable. Is that true?

**Mr. Matas:** Yes. There is a difference between appeal and review. For a review, it is only process. For appeal, it is content.

**Senator Finestone:** Is the trial division process?

**Mr. Matas:** No, it is content. According to the act as it is now, there is no appeal. There are only various reviews, which take up a lot of time and, when it comes to content, are kind of empty. Thus they achieve neither speed nor fairness.

**Senator Joyal:** With regard to the subject of appeal, if I understood the minister's statement in her appearance last week, she mentioned that on those issues the bill essentially restates what is in the previous legislation.

**Mr. Matas:** That is correct.

**Senator Joyal:** To your knowledge, has there been any case where this section of the act has been taken on constitutional grounds to the Supreme Court?

**Mr. Matas:** Yes. To my knowledge, the absence of appeal has been taken up to the Supreme Court in the case of Katriuk. Leave was denied, but there was an application for leave. There have been decisions in the Federal Court of Appeal.

être immédiatement renvoyée sitôt rendue la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale. Voilà donc la proposition.

**Le vice-président:** Ne pensez-vous pas qu'il y ait ici une question d'ordre constitutionnel?

**M. Matas:** Si c'est le cas, il faut l'invoquer pour faire une demande d'autorisation. S'il s'agit d'une question grave, cette autorisation pourrait fort bien être accordée. Pour obtenir un sursis d'exécution, il faut répondre à trois critères: un problème grave, un préjudice irréparable et la prépondérance des inconvénients. Un recours constitutionnel, tout valable qu'il soit, ne suffit pas pour obtenir un sursis d'exécution. Il faut également prouver qu'il y a un préjudice irréparable et prépondérance des inconvénients pour le requérant. Si le requérant fait la preuve qu'il répond à ces trois critères, à ce moment-là les tribunaux lui accordent un sursis d'exécution.

**Le vice-président:** Cela fait donc partie de tout le débat concernant le droit d'appel. On peut donc fort bien invoquer la Constitution.

**M. Matas:** Tout à fait, et on peut également le faire devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

**Le sénateur Fraser:** Je pense que cela a notablement éclairé ma lanterne.

**Le sénateur Finestone:** Il y a des gens qui n'ont pas le loisir de venir ici et de s'entretenir avec des conseillers juridiques et qui se plaignent du fait qu'on tient compte uniquement du processus. Par exemple, le ministre est-il intervenu le trentième jour ou a-t-il attendu le trente et unième? En revanche, le fond n'est jamais remis en question. Est-ce bien vrai?

**M. Matas:** En effet. Il y a toute une différence entre un appel et une révision. Dans le cas d'une révision, il ne s'agit que du processus. Dans le cas d'un appel, c'est le fond qui compte.

**Le sénateur Finestone:** La section de première instance, c'est un processus?

**M. Matas:** Non, elle juge du fond. Selon le texte actuel de la loi, il n'y a pas d'appel possible. Il n'y a qu'une série de révisions, ce qui prend beaucoup de temps, mais lorsqu'il s'agit du fond, il y a comme un vide. Par conséquent, il n'y a là ni équité, ni célérité suffisantes.

**Le sénateur Joyal:** S'agissant de l'appel, si j'ai bien compris ce qu'a dit la ministre lors de sa comparution la semaine passée, le projet de loi réitère pour l'essentiel ce qui existe déjà dans la loi actuelle.

**M. Matas:** En effet.

**Le sénateur Joyal:** Est-il jamais arrivé, à votre connaissance, que cette disposition de la loi soit contestée devant la Cour suprême sous l'angle constitutionnel?

**M. Matas:** En effet, je crois savoir que le déni d'appel a été invoqué devant la Cour suprême dans la cause Katriuk. L'autorisation avait été refusée, mais il y avait effectivement eu une demande d'autorisation. Il y a eu des décisions à la Cour fédérale d'appel.

I do not question the system constitutionally. I am here on policy grounds, not legal grounds. In my view, that system, though constitutional, is non-functional because it is too slow.

The *Dueck* case gave a highly questionable legal ruling. Part of the problem is that the system is asymmetrical. If a person loses at the Federal Court trial division, they can go to the Governor in Council. You cannot say that they are treated unfairly, because they have that recourse. If on the other hand the government loses at the Federal Court trial division, they cannot go to the Governor in Council. They have lost. The victim has lost, and they have no recourse. The victims cannot challenge the constitutionality of the absence of appeal; they are stuck. That is the problem.

**Senator Finestone:** What is the answer?

**Mr. Matas:** There are eight recommendations on pages 21-22 of my brief. I would encourage you to adopt them all.

**Senator Joyal:** If I may, I will make the contrary argument. For the sake of the expediency that we are looking for in the treatment of those cases, it would be better to have a right of appeal at the trial division than to postpone either in the form contesting the decision on the basis of constitutionality or after the decision of the Governor in Council.

**Mr. Matas:** You say that that is contrary, but I think that it is in agreement with what I am saying.

**Senator Joyal:** Your fundamental argument to appeal is based on the legal constitutional ground and on the basis of expediency. There are two arguments for you to support amendment to clause 17(3).

**Mr. Matas:** Saying that my argument is based on constitutional grounds would be going too far. The Supreme Court has ruled on the constitutionality. My concern with that ruling is that it is a ruling on whether the system was fair to the person concerned. It is not a ruling on whether the system was fair to the victims.

Indeed, with the *Dueck* case we are stuck, because there is no possibility of applying for intervenor status at trial division. There is no possibility of an intervenor appealing if the government does not want to appeal. There is no mechanism for ruling on the constitutionality or the legal fairness of that to the victims. It is just left as a policy matter. As a policy matter, we say that it is not fair.

**Senator Joyal:** As a civil libertarian, what is your opinion on clause 17(3) as stated now?

**Mr. Matas:** The fact that there is no appeal is worrisome. The courts have said many times that fairness does not require an endless series of appeals. We have seen the problem of no appeal through the case law. We get contradictory rulings, and there is no way of sorting them out. They are rulings on law, not just different impressions of the facts, which you can attribute to the cases. For

Je ne conteste pas le système sur le plan constitutionnel, mais simplement sur le plan de la politique plutôt que sur le plan juridique. À mon avis, ce système, tout constitutionnel qu'il soit, est dysfonctionnel parce que trop lent.

La cause *Dueck* a produit un jugement dont la légalité est extrêmement contestable. Une partie du problème tient au fait que le système est asymétrique. Si une personne perd sa cause devant la Section de première instance de la Cour fédérale, elle peut en saisir le gouverneur en conseil. On ne peut pas dire que ces gens soient injustement traités parce qu'ils ont effectivement un recours. Si, par ailleurs, le gouvernement perd sa cause devant la Section de première instance de la Cour fédérale, il ne peut pas en saisir le gouverneur en conseil. Il a perdu une fois pour toutes. La victime a perdu sans aucun droit de recours. Les victimes ne peuvent pas contester la constitutionnalité du déni d'appel, elles le font dos au mur. C'est cela le problème.

**Le sénateur Finestone:** Quelle est la solution?

**M. Matas:** Je formule huit recommandations qui figurent aux pages 18 et 19 de mon mémoire et je vous exhorte à les adopter toutes.

**Le sénateur Joyal:** Si vous me le permettez, je vais me faire l'avocat du diable. Pour permettre d'accélérer les procédures dans les causes de ce genre, il serait préférable qu'il y ait un droit d'appel au niveau de la Section de première instance au lieu de le reporter après le prononcé de la décision, sur une base constitutionnelle, ou encore après que le gouverneur en conseil ait tranché.

**M. Matas:** Vous dites faire l'avocat du diable, mais je pense que cela correspond tout à fait à ce que j'avance.

**Le sénateur Joyal:** Votre argument premier en faveur d'un appel repose sur un fondement constitutionnel et un autre justifié par des raisons d'opportunité. Il y a pour vous deux arguments qui militent en faveur d'un amendement à la disposition 17(3).

**M. Matas:** Dire que mon argument repose sur un fondement constitutionnel serait aller trop loin. La Cour suprême a déjà jugé de la constitutionnalité de la chose. Ce qui m'inquiète, dans ce jugement, c'est qu'il porte sur la question de savoir si le système a été équitable envers l'intéressé, mais non pas envers les victimes.

Effectivement, la cause *Dueck* nous met dans l'impasse étant donné qu'il est impossible de demander à intervenir au niveau de la Section de première instance. Un intervenant est dans l'impossibilité d'interjeter appel si le gouvernement lui-même ne veut pas le faire. Il n'existe aucun mécanisme permettant de juger de la constitutionnalité ou de l'équité en droit envers des victimes. C'est une question qui est laissée au bon jugement de l'exécutif et, pour cette raison, nous affirmons que ce n'est pas juste.

**Le sénateur Joyal:** Puisque vous défendez les libertés civiles, que pensez-vous de la version actuelle du paragraphe 17(3)?

**M. Matas:** Ce qui m'inquiète, c'est le déni d'appel. Les tribunaux ont à maintes reprises affirmé qu'il n'était pas nécessaire de prévoir une série interminable d'appels pour assurer l'équité. Nous avons pu voir comment le problème du déni d'appel se posait dans la jurisprudence. Il y a des jugements contradictoires, et il est impossible de s'y retrouver. Il y a des

example, one judge says that there was no statutory or regulatory basis for security screening before June 1950. Another judge says that there was. That is strictly a legal issue.

One can attribute that to fairness, but it is simply a matter of common sense. You need a way of sorting out highly contentious legal issues, otherwise it becomes a lottery of which judge you get in court.

**The Deputy Chairman:** I should like to come back to the public interest problem, because last week we had a long debate on this. We referred to some cases like *Morales*, and we asked the minister questions. The answers about the meaning of public interest were not very clear. The expression itself is very general.

I should like to know from you, because you are an expert in that field, what you think of the expression “public interest.” We have two paths here. One path is the Governor in Council and the courts. The expression “public interest” is not defined in the statute. I should like to know your reaction to that.

**Mr. Matas:** Obviously, I do not know everything going on in the minds of drafters and the government when it comes to that particular provision. My brief did not address that. My understanding is that the government had in mind at that time the case of Ernst Zundel, who has applied for citizenship. It is not immediately evident on the present law how his application can be denied, although there is obvious reason for it being denied. They started security proceedings against him.

To remind you, Ernst Zundel was convicted twice in Canada of the Criminal Code offence of spreading publicly news he knew to be false. I think that one of his sentences was 15 months in jail, and another was 13 months in jail. He was convicted twice because his first conviction was overturned on errors of charge to jury. It went back for a second trial. Mr. Zundel said that the Holocaust was false. Two juries found beyond a reasonable doubt that he had denied the Holocaust while knowing that the Holocaust existed. Saying that was against the public interest or was public mischief.

The Supreme Court of Canada struck down that provision as unconstitutional. My organization interceded in that case unsuccessfully. It was a mystery to me then, and still is now, why the government has never prosecuted under the hate propaganda section that has been held to be Constitutionally valid.

There are currently various proceedings against Mr. Zundel. In addition to the security risk proceeding, there is also a Canadian Human Rights Commission proceeding against him for using the

jugements qui sont prononcés en droit, et non pas simplement des interprétations différentes des faits, qu'on peut attribuer au caractère intrinsèque de chaque cause. Par exemple, un juge vous dira que rien, dans la loi ou les règlements, ne permettait, avant juin 1950, les contrôles sécuritaires, alors qu'un autre juge vous dira le contraire. Il s'agit donc à strictement parler d'une question de droit.

On peut attribuer cet état de choses au souci d'équité, mais c'est tout simplement une question de bon sens. Il faut absolument quelque chose qui permette de classer les éléments juridiques les plus controversés, à défaut de quoi cela devient une loterie dont le résultat dépendra du juge devant lequel vous comparaissez.

**Le vice-président:** J'aimerais revenir au problème de l'intérêt public étant donné que nous avons eu un long débat à ce sujet la semaine dernière. Nous avons fait référence à certaines causes comme l'affaire *Morales*, et nous avons posé des questions à la ministre à ce sujet. Les réponses que nous avons eues à propos du sens donné à l'intérêt public n'ont pas été très claires. L'expression elle-même est très générale.

J'aimerais que vous nous disiez, puisque vous êtes expert en la matière, ce que vous pensez de l'expression «intérêt public». Nous avons deux pistes possibles. La première est celle du gouverneur en conseil et des tribunaux. L'expression «intérêt public» n'est pas définie par la loi et j'aimerais savoir ce que vous pensez de cela.

**M. Matas:** Manifestement, je ne sais pas tout ce qui se passe dans l'esprit de ceux qui rédigent les lois et qui nous gouvernent dans ce cas d'espèce. Je n'en parle pas dans mon mémoire. Mon interprétation est que le gouvernement, à l'époque, pensait au cas d'Ernst Zundel qui avait demandé sa citoyenneté. Dans l'état actuel des choses, la loi ne donne pas un fondement clair qui puisse être invoqué pour refuser sa demande, même si elle devrait effectivement l'être pour des raisons évidentes. Un contrôle sécuritaire avait été entamé dans le cas de Zundel.

Pour mémoire, Ernst Zundel a été deux fois condamné au Canada pour avoir enfreint la disposition du Code criminel qui interdit de répandre sciemment des contre-vérités. Je pense qu'il avait été condamné une fois à 15 mois de prison, et une autre fois à 13 mois de prison. Il a été condamné deux fois parce que sa première condamnation avait été cassée en raison d'erreurs pendant l'exposé au jury. M. Zundel est passé une deuxième fois en jugement pour avoir dit que l'holocauste n'avait pas existé. Deux jurys ont conclu hors de tout doute raisonnable qu'il avait nié l'existence de l'holocauste alors qu'il savait fort bien que l'holocauste avait eu lieu. Le fait de dire cela allait à l'encontre de l'intérêt public ou était un méfait public.

La Cour suprême du Canada a invalidé cette disposition de la loi pour inconstitutionnalité. Dans cette affaire, l'organisme que je représente était intervenu sans succès. J'ignorais alors, et j'ignore toujours, pourquoi le gouvernement n'avait pas jugé bon de poursuivre Zundel en invoquant la disposition sur la propagande haineuse, qui, elle, avait été jugée constitutionnelle.

M. Zundel fait actuellement l'objet de plusieurs poursuites. Outre celle fondée sur le risque pour la sécurité, la Commission canadienne des droits de la personne le poursuit également pour

Internet to communicate hatred. He was using an American site and bringing it back into Canada. Canadian human rights law talks about the telephone. There is a legal question as to whether the telephone is Internet. There are international jurisdictional questions. This case has gone on for years, and may go on for years longer. Mr. Zundel was using his status in Canada to broadcast through the Internet, not only back to Canada from the U.S. but also to Germany. He is a German citizen.

The government feels very uncomfortable about giving him citizenship, with good reason. My own view is that we need to make our hate speech laws more effective to deal with someone in that situation so that we would not have to worry about this kind of public interest catch-all to deal with it. I am not unsympathetic to the government's concerns. My solution is a stronger hate speech law, but that is really way outside the citizenship bill. I do not feel that I can adequately address it. You could address it here.

"Public interest" is vague, no doubt about it. Normally you must tie public interest to something. It is not tied to anything here.

There is no fundamental human right to multiple citizenship. There is a right for a person not to be stateless. I have seen the brief of the Canadian Council for Refugees, which I believe addresses that issue quite well. I endorse their recommendations.

Mr. Zundel already has German citizenship. He is not stateless. Therefore, that is not an issue. He does not want to go back to Germany because he has been prosecuted there. They have tougher laws. He does not want to run the risk of being sentenced there. He is using Canada as a haven.

I would say that the concerns about the provision are real. I do not see them as a violation of human rights in the absence of the problem of statelessness.

**The Deputy Chairman:** I see.

**Senator Andreychuk:** You said you were interested in the policy issue. The section on public interest is not defined. Its being vague and not tied to anything concerns me. There is no understanding of what it means, nor any explanation of who will interpret what it means. One is at the whim of the evidence presented in cabinet. I prefer your approach. There are ways to strengthen the situation. Perhaps, under section 28, there is a way to provide for cases like Mr. Zundel.

**Mr. Matas:** Yes. I believe it would be possible to draft a more narrowly worded provision that would encompass what they have in mind, and I would prefer that.

avoir fait de la propagande haineuse par l'Internet. Zundel utilisait un site Internet américain qu'il avait rapatrié au Canada. La législation canadienne sur les droits de la personne parle du téléphone. Sur le plan juridique, on peut se demander s'il y a adéquation entre le téléphone et l'Internet. Il y a également des questions de juridiction internationale. Cette cause traîne depuis des années déjà et elle risque de demeurer encore en instance pendant plusieurs années. M. Zundel utilisait son statut au Canada pour faire de la propagande par l'Internet, non seulement à partir des États-Unis vers le Canada, mais également vers l'Allemagne. Il est citoyen allemand.

Le gouvernement répugne à lui donner la citoyenneté canadienne, à juste titre. À mon avis, il faudrait que nous resserriions notre législation sur la propagande haineuse afin précisément de pouvoir poursuivre des gens comme lui sans avoir à nous soucier de devoir invoquer ce fourre-tout qu'est la notion d'intérêt public. Dans un sens, je compatis avec le gouvernement. La solution que je propose est une loi sur la propagande haineuse qui serait plus rigoureuse, mais cela dépasse vraiment le cadre du projet de loi sur la citoyenneté. Je ne pense pas pouvoir en parler suffisamment en connaissance de cause mais vous pourriez en discuter ici.

L'expression «intérêt public» est vague, cela ne fait pas de doute. Il faudrait normalement faire l'adéquation entre l'intérêt public et quelque chose d'autre, mais ce n'est pas le cas ici.

La citoyenneté multiple n'est pas un droit humain fondamental. Toute personne a le droit de n'être pas apatride. J'ai lu le mémoire du Conseil canadien pour les réfugiés qui à mon avis expose fort bien la question et je souscris d'ailleurs aux recommandations qu'on y trouve.

M. Zundel a déjà la citoyenneté allemande. Il n'est donc pas apatride. Cela ne pose donc pas problème. Or, il ne veut pas retourner en Allemagne étant donné qu'il y a été poursuivi. L'Allemagne a des lois beaucoup plus draconiennes. Il ne veut pas courir le risque d'être condamné en Allemagne et il utilise donc le Canada comme sanctuaire.

Je vous dirais personnellement que cette disposition pose véritablement problème. Pour moi, il n'y a aucune violation des droits humains dès lors que l'intéressé n'est pas apatride.

**Le vice-président:** Je vois.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit que la question de politique vous intéressait. La disposition concernant l'intérêt public n'est pas assortie d'une définition. L'expression est vague et n'est reliée à rien d'autre et cela me préoccupe. On ne sait pas au juste ce que cela signifie, on ne sait pas non plus qui va en faire une interprétation. Tout dépend des aléas des pièces qui seront fournies au Cabinet. Je préfère votre solution. Il est possible effectivement de redresser la situation. Peut-être, dans le cas de l'article 28, pourrait-on prévoir une solution pour les cas comme celui de M. Zundel.

**M. Matas:** Effectivement. Je pense qu'il serait possible de rédiger un texte beaucoup plus serré qui intégrerait ce à quoi vous pensez, et je préférerais moi aussi cette solution.

**Senator Finestone:** The question of revocation of citizenship leaves the individual who has not met the value criteria to be a citizen here as an immigrant. Do you have any problems with that?

**Mr. Matas:** The revocation of citizenship can occur only on the basis of fraud. There is a sequence of fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances. It depends on when that fraud occurred. Examine the Immigration Act and the way it defines "permanent resident." If the fraud occurred before the person was a permanent resident, and the result is loss of citizenship, that person does not go back to permanent resident status; he or she has no status in Canada whatsoever. It is only if the applicant was honest at the time permanent resident status was granted and then later loses citizenship because of fraud committed after getting permanent residence but before getting citizenship that the revocation leads to the reversion to permanent resident status. That seems to be quite reasonable. Therefore, we can consolidate the two procedures, because once a person is revoked on the basis of fraud on landing, they have no status in Canada. Getting them out of the country is a formality, and it takes years. Thus, because they are immediately deportable, why not issue the order against them right away?

**Senator Joyal:** On that issue of streamlining both procedures — the immigration and citizenship — in your opinion, what is the reason that the system for citizenship is different legally? Is it that individuals have fewer rights as citizens than they have as landed immigrants? Why would one procedure be more protective of the rights of an individual than the second procedure? Where is the philosophical point in those two different treatments?

**Mr. Matas:** I think what you are getting at it is that if a person is a permanent resident and loses status because of fraud, that individual can appeal to the appeal division of the Immigration and Refugee Board. That appeal can be allowed on all of the circumstances of the case. However, if a citizen loses citizenship because of fraud, the individual can go to the Governor in Council on all of the circumstances of the case, but not to the appeal division of the Immigration and Refugee Board. The substance of jurisdiction of the appeal division of the Immigration and Refugee Board is somewhat similar to the Governor in Council, but there is greater procedural protection at the appeal division because it involves oral hearings, an extra tribunal, and due process.

**Senator Joyal:** In cabinet, the person is not present when the case is discussed.

**Mr. Matas:** That is right.

**Le sénateur Finestone:** Lorsque quelqu'un voit sa citoyenneté révoquée faute de répondre aux critères de valeur exigés pour être citoyen canadien, il devient immigrant. Cela vous pose-t-il problème?

**M. Matas:** Il ne peut y avoir révocation de citoyenneté que s'il y a fraude. Il y a ici une suite d'éléments: fraude, fausse représentation ou dissimulation délibérée de circonstances matérielles. Tout dépend du moment où la fraude est survenue. Voyez comment la Loi sur l'immigration définit l'expression «résident permanent». Si la fraude est survenue avant que la personne en question n'ait acquis le statut de résident permanent, avec pour résultat la révocation de sa citoyenneté, la personne en question ne retrouve pas son statut antérieur de résident permanent; elle n'a plus aucun statut au Canada. Ce n'est que si la personne en question a été honnête au moment où le statut de résident permanent lui a été accordé et qu'elle perd sa citoyenneté ultérieurement en raison d'une fraude commise après avoir obtenu ce statut de résident permanent mais avant d'avoir obtenu sa citoyenneté que la révocation conduit à un retour au statut de résident permanent. Cela semble relativement raisonnable. Par conséquent, nous pourrions fusionner les deux procédures étant donné que, dès lors qu'il y a révocation pour fraude à l'arrivée, la personne n'a plus aucun statut juridique au Canada. Pour lui faire quitter le pays il y a une procédure qui exige plusieurs années. Par conséquent, étant donné que cette personne peut être expulsée immédiatement, pourquoi ne pas décréter immédiatement une mesure d'expulsion?

**Le sénateur Joyal:** Pour ce qui est de simplifier les deux procédures — immigration et citoyenneté — à votre avis, pourquoi le système utilisé pour la citoyenneté est-il différent en droit? Serait-ce que l'individu a moins de droits en tant que citoyen qu'en tant qu'immigrant reçu? Pourquoi une procédure protégerait-elle plus que l'autre les droits individuels? Quelle est l'argumentation philosophique à l'appui de ces deux traitements différents?

**M. Matas:** Je pense que ce à quoi vous voulez en venir, c'est que si une personne a un statut de résident permanent et perd ce statut pour cause de fraude, elle peut interjeter appel auprès de la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Cet appel peut être admis pour toutes les circonstances en cause. Par contre, si un citoyen perd sa citoyenneté pour cause de fraude, il peut s'adresser au gouverneur en conseil en invoquant toutes les circonstances de l'affaire, mais non pas en saisissant la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La compétence intrinsèque de la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ressemble un peu à celle du gouverneur en conseil, mais la section d'appel offre davantage de protection sur le plan de la procédure étant donné que celle-ci prévoit des audiences, un tribunal supplémentaire ainsi que l'équité dans les procédures.

**Le sénateur Joyal:** Alors que lorsqu'un dossier est soumis au Cabinet, c'est en l'absence de l'intéressé.

**M. Matas:** En effet.

**Senator Joyal:** What kind of representation can the person have in cabinet, other than a written letter to the minister stating his or her arguments contrary to the decision?

**Mr. Matas:** Part of the problem we face is that we are dealing with a multitude of sins under one rubric. The law does not distinguish between fraud by a Nazi war criminal, the person who hides the fact that he was in a "killing unit," and the person who hides the fact that he was married or the fact that he had an illegitimate child. Both of those issues are fraud, or false representation, and they are both, under the current law, treated the same way.

In my view, the "Nazi" case should be treated more harshly than the "nanny" case, which is a common situation where there is non-disclosure. I suppose the law has evolved differently because they have different prototype cases in mind. Realistically, most of the cases before the appeal division of the Immigration and Refugee Board are of the "nanny" kind. Under the Immigration Act, if it is a war criminal case and status is lost because of war criminality as opposed to fraud, then there would not be an appeal on all the circumstances of the case. That is one distinction.

I believe it is important to single out these cases and treat them differently, because they are different. They are treated differently in other areas of the law. For example, in the refugee convention, war criminals — criminals against humanity — are excluded. They are treated differently in terms of ineligibility to apply for refugee status. In the Citizenship Act, the distinction is not there. There is not a separate ground of revocation for war criminality, which I am suggesting we should have.

Although I must say that it is pleasant to appear before the Senate, the sequence of legislation has been frustrating, because there have been four different pieces of legislation dealing with this issue recently before Parliament. Each of those dealt with a portion of the issue and did not integrate the whole structure. There was Bill C-40 — extradition; Bill C-19 — the Criminal Code; Bill C-16 and Bill C-63 — citizenship; and then Bill C-31 — immigration. They all deal with the war criminality problem, but none of them integrates one with the other to be put together as a package. Thus, they do not make much sense, and the whole thing strings out indefinitely. They do not work well together. With each of these submissions and each of these bills, I plead for a coordinated approach.

**Senator Joyal:** On that very point, the late Justice Deschênes made a recommendation in his report some years ago.

**Mr. Matas:** Yes, he dealt with this issue across the board, in terms of all the remedies, and it is still a valuable source. Bill C-40 is gone, Bill C-19 is still open to review in terms of study, Bill C-16 is here and Bill C-31 is at an early stage. With each of those pieces of legislation, we look at the problem as an

**Le sénateur Joyal:** De quelle façon l'intéressé peut-il se faire représenter devant le Cabinet, si ce n'est en écrivant au ministre pour réfuter l'argumentation sur laquelle la décision a reposé?

**M. Matas:** Une partie du problème qui se pose à nous tient au fait que toute une série de péchés sont regroupés au même endroit. La loi ne fait pas la différence entre une fraude commise par un criminel de guerre nazi, une personne qui a omis de dire qu'elle faisait partie d'une «brigade de la mort», et une personne qui a dissimulé le fait qu'elle avait été mariée ou qu'elle avait eu un enfant illégitime. Dans les deux cas, c'est une fraude, une fausse représentation, mais la loi actuelle traite les deux cas de la même façon.

À mon sens, le nazi devrait être traité plus durement que la bonne d'enfants, ce qui est un cas fréquent lorsqu'il a eu non-divulgaration. J'imagine que la loi a évolué différemment parce que le législateur pensait à des prototypes différents. Il est certain que la majorité des cas entendus par la section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont des dossiers de bonnes d'enfants. En vertu de la Loi sur l'immigration, s'il s'agit d'un criminel de guerre qui perd son statut à cause de ses antécédents plutôt que parce qu'il a commis une fraude, à ce moment-là il ne pourrait pas y avoir appel sur toutes les circonstances en cause. Voilà une première distinction.

Je pense qu'il est important de mettre les cas de ce genre à part et de les traiter différemment parce qu'ils sont différents. Dans d'autres domaines du droit, ils sont déjà traités de façon différente. Ainsi, dans le cas de la Convention sur les réfugiés, les criminels de guerre, ceux qui se sont rendus coupables de crimes contre l'humanité, sont automatiquement exclus. Ils sont traités différemment dans la mesure où ils n'ont pas le droit de faire une demande de statut de réfugié. Par contre, la Loi sur la citoyenneté ne fait pas la même distinction. La loi ne mentionne pas de motifs distincts de révocation pour cause de crimes de guerre, et c'est précisément ce que je préconise.

Je dois dire qu'il est plaisant de comparaître devant le Sénat, mais que le processus législatif a été frustrant, puisque récemment quatre projets de loi différents portant sur cette question ont été présentés au Parlement. Chacun d'entre eux portait sur une partie de la question, sans structure intégrée. Il y a eu le projet de loi C-40 sur l'extradition, le projet de loi C-19 sur le Code criminel, les projets de loi C-16 et C-63 sur la citoyenneté puis le projet de loi C-31 sur l'immigration. Ils portent tous sur le problème des criminels de guerre, mais ne sont pas intégrés l'un dans l'autre, en un tout. Ils ne sont guère logiques, se recoupant à tour de rôle sans fin. Ils ne sont pas vraiment compatibles. Chaque fois que je présente un mémoire au sujet de l'un de ces projets de loi, je réclame une approche coordonnée.

**Le sénateur Joyal:** À ce sujet, feu le juge Deschênes a fait une recommandation dans son rapport, il y a quelques années.

**M. Matas:** Oui, il a examiné la question de manière exhaustive, traitant de tous les recours, et c'est encore une source précieuse. Le projet de loi C-40 est parti, le projet de loi C-19 peut encore être examiné, vous êtes saisi du projet de loi C-16 et le projet de loi C-31 en est à ses premières étapes d'examen. Pour

integrated problem rather than as numerous, individual pieces of legislation.

**Senator Finestone:** Have you presented to the minister?

**Mr. Matas:** Yes, and it has been most frustrating. I met with the minister and talked with her afterwards about all the problems. She said, "We will go through this with Bill C-16, so make your submissions to the committee." However, the committee said, "Sorry, you have already made your submissions on Bill C-63, and we will not have more submissions." It was very difficult, as you know, to have the Senate hold hearings on this. The government wanted to pass this bill in June, with perfunctory hearings. Since then the minister has indicated to me that this is a done deal and that the government is not interested in any changes. That was my discussion with the minister.

**Senator Andreychuk:** Thank you for covering that point. My concern has been that Bill C-31 has an impact on this. We have no idea whether there will be amendments or not. I do not know if it is a done deal. Do I measure this bill against Bill C-31, anticipating no changes? Although that is not the parliamentary way, there could and should be amendments if they are deemed necessary. I do not know how this piece fits in.

**Mr. Matas:** The minister and the department are much more fluid on Bill C-31. They have suggested some of the changes that I propose through Bill C-31. In terms of consolidating immigration and citizenship proceedings, that can be done through either Bill C-16 or Bill C-31.

**Senator Cools:** What is Bill C-31? Is it before us?

**Senator Finestone:** It deals with immigration and is still in the House.

**Mr. Matas:** As I understand it, the government is proposing a number of amendments to Bill C-31.

**Senator Andreychuk:** That is the point. We do not know what form it will take.

**Mr. Matas:** One must take the legislation as it stands right now. Considering how the courts will deal with this, I would say it is appropriate for the Senate to look at the present Immigration Act. Bill C-31 may never reach the Senate. There could be an election tomorrow.

**Senator Cools:** Chairman, perhaps we should hang on to this bill until we get Bill 31 and look at the two in tandem.

**The Deputy Chairman:** You want us to suspend our committee?

**Senator Cools:** Some of us must find new strength. Witnesses such as Mr. Matas track these issues closely. He cited four bills in particular, the International Court, the previous extradition bill two years ago, this one, Bill C-16, and Bill C-31 yet to come. These

chacun de ces projets de loi, nous considérons le problème comme un tout intégré plutôt que comme de nombreux projets de loi séparés.

**Le sénateur Finestone:** Avez-vous eu un entretien avec la ministre?

**M. Matas:** Oui, et j'en suis sorti très frustré. J'ai rencontré la ministre et je lui ai parlé ensuite de nos problèmes. Elle m'a dit: «Allons de l'avant avec le projet de loi C-16 et vous présenterez votre position au comité.» Le comité, de son côté, a dit: «Désolé, vous avez déjà présenté un mémoire sur le projet de loi C-63, nous ne pouvons pas en recevoir d'autres.» C'était très difficile, comme vous le savez, pour le Sénat de tenir des audiences là-dessus. Le gouvernement voulait adopter ce projet de loi en juin, avec des audiences symboliques. Depuis, la ministre m'a informé que c'était chose faite et que le gouvernement ne s'intéressait à aucun changement que ce soit. Voilà le résumé de mon entretien avec la ministre.

**Le sénateur Andreychuk:** Merci de parler de cette question. Je suis préoccupée par l'incidence du projet de loi C-31 là-dessus. Nous ne savons pas du tout s'il y aura ou non des modifications. Je ne sais pas si c'est chose faite. Puis-je comparer ce projet de loi au projet de loi C-31, en ne prévoyant aucun changement? Ce n'est pas la façon de faire au Parlement, mais si des changements sont jugés nécessaires, il doit y en avoir. Je ne vois pas comment cela s'insère dans le reste.

**M. Matas:** La ministre et le ministère sont moins fermes au sujet du projet de loi C-31. Ils ont proposé des changements que je suggérais dans le projet de loi C-31. Pour ce qui est de consolider les procédures de l'immigration et de la citoyenneté, on peut le faire soit au moyen du projet de loi C-16, soit du projet de loi C-31.

**Le sénateur Cools:** Qu'est-ce que ce projet de loi C-31? En sommes-nous saisis?

**Le sénateur Finestone:** Il porte sur l'immigration et il est toujours à la Chambre.

**M. Matas:** Si j'ai bien compris, le gouvernement propose divers amendements au projet de loi C-31.

**Le sénateur Andreychuk:** Précisément. Nous ne savons pas de quoi il aura l'air.

**M. Matas:** Il faut considérer le projet de loi tel qu'il est maintenant. Étant donné la façon dont les tribunaux l'interprètent, je dirais qu'il convient que le Sénat examine la loi actuelle sur l'immigration. Il se pourrait que le projet de loi C-31 ne se rende jamais au Sénat. Il pourrait y avoir des élections dès demain.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, nous devrions peut-être réserver notre travail sur ce projet de loi en attendant de recevoir le projet de loi 31; nous pourrions ensuite les examiner en parallèle.

**Le vice-président:** Vous voulez que nous suspendions les travaux du comité?

**Le sénateur Cools:** Certains d'entre nous doivent se ressourcer. Des témoins comme M. Matas examinent de près ces questions. Il a cité quatre projets de loi en particulier, celui sur le tribunal international, le projet de loi sur l'extradition d'il y a deux ans,

issues are coming to us in a very haphazard sort of way. In addition to never getting the adequate amount of study, this bill was supposed to be addressed last June and it was not. The bill relating to the International Court was passed with no study.

Perhaps we might do the country and these communities some good service if we could look at some of those bills in a coordinated way. To be frank, some of the discussions we have been having have been unintelligible. We should slow these hearings down until we get the other bill and start to look at it.

I was quite distressed in June when we passed Bill C-19 with absolutely no study. I do not know how senators can sleep at night when passing bills under those conditions.

**Senator Andreychuk:** I am not rebutting that, but I was comfortable with that one. The point I wanted to follow up on is that fraud on the basis of misrepresentation of war crimes is substantially different than fraud on some other basis in the Citizenship Act. That seems to be where the unease about that section is coming from in certain sectors across Canada. One might be thinking, "I may not have spoken the language, I may not have understood the full consequences of some act that I committed, et cetera, on my applications forms, and that makes me constantly vulnerable. On a good day I think that surely a country like Canada would not institute proceedings against me, but there is always that nagging fear." Would you have a separate section for the war criminal issue that we all believe is a serious matter and should be treated as such as opposed to what could be more of a routine dilemma that faces people who want to come to this country?

**Mr. Matas:** I do separate them, and in recommendation No. 3 I propose that citizenship should be revocable on the ground that reasonable grounds exist to believe that the person is a war criminal and a criminal against humanity. I take the phrase "reasonable grounds to believe" from the refugee convention, which is already part of our immigration law. It is an attempt to consolidate the two so that if you did find "reasonable grounds to believe" in a citizenship case, you would not have to find it all over again for the purpose of immigration proceedings.

**Senator Andreychuk:** Would you have that as a separate section completely?

**Mr. Matas:** I have not drafted the bill as I would see it. I have just made some proposals. There are alternative ways of drafting it. One is to put it in the same section with both grounds of revocation, one following on the other; the other is to put it in separate sections. That is really for the drafters to do. I do not have a drafting suggestion.

**Senator Andreychuk:** Are you basically concerned about the war criminals issue?

**Mr. Matas:** Very much so.

**Senator Andreychuk:** Do you have an opinion of other misrepresentations?

celui-ci, le C-16, et le projet de loi C-31 que nous n'avons pas encore reçu. Ces questions nous sont présentées au petit bonheur. En plus de ne pas recevoir l'attention qu'il mérite, ce projet de loi devait être examiné en juin et ne l'a pas été. Le projet de loi sur le Tribunal international a été adopté sans examen.

Ce serait peut-être rendre service au pays et à ces citoyens si nous examinions certains de ces projets de loi de façon coordonnée. Je dois dire franchement que certaines de nos discussions n'ont pas été intelligibles. Il faut ralentir ces audiences jusqu'à ce que nous recevions l'autre projet de loi et en commençons l'étude.

J'ai été assez bouleversée en juin lorsque nous avons adopté le projet de loi C-19 sans aucune étude. Je ne sais pas comment les sénateurs peuvent avoir la conscience tranquille dans de telles conditions.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne suis pas en désaccord, mais je me suis sentie à l'aise dans ce cas-là. Je voulais dire que la fraude fondée sur une fausse déclaration de crimes de guerre est très différente de la fraude fondée sur tout autre motif qui se trouve dans la Loi sur la citoyenneté. Voilà pourquoi certains secteurs de la population canadienne ont du mal à accepter cette disposition. Un immigrant pourrait se sentir vulnérable constamment parce qu'il ne parle pas bien la langue, parce qu'il ne comprend pas toutes les conséquences de quelque chose qu'il a écrit sur un formulaire de demande, par exemple, il va se dire que normalement un pays comme le Canada ne vas pas intenter des poursuites contre lui, mais la crainte existe quand même. Préférez-vous un article distinct concernant les crimes de guerre, qui, selon tout le monde, est une question importante. Les autres cas de fraude sont de nature plus courante.

**M. Matas:** Je fais une distinction, et dans ma recommandation n° 3 je propose que la citoyenneté soit révocable s'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne a commis un crime de guerre, un crime contre l'humanité. Ces termes «motifs raisonnables de croire» sont tirés de la Convention sur les réfugiés, et font déjà partie de la Loi sur l'immigration. Je cherche à faire en sorte que s'il existe «des motifs raisonnables de croire» dans un cas de citoyenneté, il ne serait pas nécessaire de recommencer le même travail dans le cas de l'immigration.

**Le sénateur Andreychuk:** Préférez-vous avoir un article tout à fait distinct?

**M. Matas:** Je n'ai pas rédigé de libellé à cet effet. Je me suis contenté de faire certaines propositions. Différents libellés sont possibles. On pourrait prévoir les deux motifs de révocation dans le même article, l'un après l'autre. L'autre possibilité est d'avoir deux articles distincts. C'est là le travail des rédacteurs. Je n'ai pas de proposition en ce sens.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est surtout la question des criminels de guerre qui vous inquiète?

**M. Matas:** Oui, beaucoup.

**Le sénateur Andreychuk:** Avez-vous quelque chose à dire au sujet des autres cas de fausses représentations?

**Mr. Matas:** I am not aware of other misrepresentation cases for revocation. There are many examples in the immigration area, but there are some others in this area about which I vaguely recall hearing.

The government has been reluctant to use revocation in non-Nazi cases because it is very difficult to prove fraud. In the immigration system, it is an innocent misrepresentation; all you have to do is say somebody said something wrong and they have violated the Immigration Act. It does not matter if it is the person who said it who got it wrong or somebody else. It does not matter whether it was through silence or express statement, and it does not matter whether there was any intent.

The Citizenship Act is more harsh — there must be intent. It is more difficult to prove and the result is that there are many cases. I believe there are some non-Nazi cases, perhaps a mere handful. Because the standard of proof for fraud is so high, the present system has not seen a problem of getting too many revocations through fraud. It is the opposite; there have been too few revocations in the Nazi area because the standard is so high.

In *Unauthorized Entry: the Truth about Nazi War Criminals in Canada, 1946-1956*, Howard Margolian, a researcher for the war crimes unit, estimated the number of war criminals at around 2,000, and that is consistent with other estimates. However, the reason we have 25 instead of 2,000 cases is largely evidentiary. We do not know the names of every one of the 2,000 war criminals, but I could kick around many more than 25 names. It is just the evidentiary problems. Therefore, we must be careful when we are dealing with this. That is why I dealt with the issue of evidence in one of my recommendations. We must make this fair and quick, but we cannot make it so onerous that instead of having 25 cases we will have no cases.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much for your presentation. It was useful and precise, which is very important in cases like this, because the bill is technical.

The committee adjourned.

**M. Matas:** Je ne connais pas d'autres cas de fausses représentations qui mènent à la révocation. Il existe beaucoup d'exemples dans le domaine de l'immigration mais je me souviens vaguement d'avoir entendu parler d'autres cas dans le domaine de la citoyenneté.

Le gouvernement a hésité à utiliser la révocation dans le cas des non-nazis, car il est très difficile de prouver la fraude. Dans le domaine de l'immigration, il suffit de dire que quelqu'un a dit quelque chose de faux et la personne a violé la Loi sur l'immigration. La fausse représentation peut être innocente. Peu importe si c'est la personne ou quelqu'un d'autre qui a fait l'erreur. Peu importe s'il s'agit d'une omission ou d'une déclaration explicite, ou si oui ou non l'intention de faire une fausse représentation existait.

La Loi sur la citoyenneté est plus sévère — il faut que l'intention de faire une fausse représentation existe. C'est plus difficile à prouver, et par conséquent il y a beaucoup de cas de ce genre. Il y a peut-être une poignée de cas qui concernent des non-nazis. Étant donné le niveau de preuve élevé exigé dans les cas de fraude, le système actuel n'a pas connu le problème d'avoir trop de révocations à cause de fraude. C'est tout le contraire: il y a trop peu de révocations dans le cas de nazis, parce que les critères de preuve sont si élevés.

Dans *Unauthorized Entry: the Truth about Nazi War Criminals in Canada, 1946-1956*, Howard Margolian, qui est chercheur à l'unité des crimes de guerre, a estimé le nombre de criminels de guerre à environ 2 000, ce qui est compatible avec d'autres estimations. Cependant, si on a 25 cas au lieu de 2 000, c'est à cause des éléments de preuve. Nous ne connaissons pas le nom de chacun des 2 000 criminels de guerre, mais je pourrais en nommer plus de 25. Il s'agit simplement des problèmes de preuve. Par conséquent, il faut procéder avec prudence. C'est la raison pour laquelle j'ai parlé de la question de la preuve dans une de mes recommandations. Il faut que le régime soit juste et rapide, mais il ne faut pas qu'il soit sévère au point qu'on n'ait aucun cas au lieu de 25.

**Le vice-président:** Merci beaucoup de votre exposé. Il était utile et précise, ce qui est très important dans le cas d'un projet de loi technique, comme celui-ci.

La séance s'est levée.

---

OTTAWA, September 26, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, an Act respecting Canadian citizenship, met this day at 1:09 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gérald-A. Beaudoin** (*Deputy Chairman*) in the chair.

---

OTTAWA, le 26 septembre 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 09 pour étudier le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne.

**Le sénateur Gérald-A. Beaudoin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Translation]

**The Deputy Chairman:** With us this afternoon we have representatives of the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec. On behalf of committee members, welcome.

**Ms Carole Brosseau, Counsel, Secretary, Barreau du Québec Cultural Communities Committee:** First, I would like to thank you for inviting us. As counsel with the research and legislation department, I am responsible for this matter.

The Barreau du Québec has a statutory mission to protect the public. That is the spirit in which we make arguments on all bills, whatever they may be. With me are two members of the Cultural Communities Committee — the committee that dealt with Bill C-16 — Mr. Hughes Langlais and Noël St-Pierre.

Mr. Hughes Langlais is chair of the Cultural Communities Committee. He was also president of Acadie, an association of lawyers specializing in immigration law. He is the honorary vice-president of the Young Lawyers International Association and president of that association's Human and Defence Rights Commission.

Mr. St-Pierre, in addition to being a member of the committee, is a former representative for Eastern Canada of the High Commission for Refugees and former vice-president of the Civil Liberties Union. Both of these representatives are experts in the field and will be able to fill you in.

As for our presentation, as you may have noticed when you read the submissions we sent you last June, we have made some additions. Mr. Langlais will discuss the situation of adopted children. He will also address a couple of issues which were not part of our earlier submissions: the situation of women before 1947; the situation of public servants abroad; and the residency test.

Mr. St-Pierre will talk about the remedies available under citizenship Bill C-16. I turn the floor over to Mr. Langlais.

**Mr. Hughes Langlais, Counsel, Chair, Cultural Communities Committee, Barreau du Québec:** It is a pleasure to have been invited to this Senate committee to set out the Barreau du Québec's position on Bill C-16. My submissions, as outlined by Ms Brosseau, have to do with adoption first and foremost.

We commend the proposed provisions of the Act. However, as representatives of the Barreau du Québec, we have concerns about potential decisions of citizenship officials that could in effect overturn ordinary court decisions on adoption.

Let us assume that we are dealing with full adoption, for which there has been an adoption judgment abroad and an adoption judgment in the country of adoption, confirming that family ties have been severed and new ties created. Bill C-31, the

[Français]

**Le vice-président:** Nous recevons cet après-midi des représentants de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec. Je leur souhaite la bienvenue au nom de tous les membres de ce comité.

**Mme Carole Brosseau, avocate, secrétaire du Comité sur les communautés culturelles du Barreau du Québec:** J'aimerais tout d'abord vous remercier de votre invitation. En tant qu'avocate au service de recherches et législations, je suis responsable de ce dossier.

Le Barreau du Québec a une mission légale de protection du public. C'est dans cette perspective que nous faisons valoir nos arguments pour tous les projets de loi, quels qu'ils soient. Je suis accompagnée de deux membres du Comité sur les communautés culturelles, lequel s'est penché sur le projet de loi C-16, à savoir MM. Hughes Langlais et Noël St-Pierre.

M. Hughes Langlais est président du Comité sur les communautés culturelles. Il a également été président de l'Acadie, une association d'avocats spécialisés en droit de l'immigration. Il est vice-président d'honneur de l'Association internationale des jeunes avocats et également président de la Commission des droits de l'homme et de la défense de cette association.

M. St-Pierre, en plus d'être membre du comité, a déjà été le représentant de la région Est du Canada, du Haut-Commissariat pour les réfugiés et vice-président de la Ligue des droits et libertés de la personne. Ces deux représentants sont des spécialistes dans le domaine et pourront vous éclairer.

Quant à la présentation, comme vous avez pu le remarquer à la lecture des arguments qu'on vous a fait parvenir en juin dernier, nous y avons ajouté certains éléments. M. Langlais s'entretiendra avec vous de la situation des enfants adoptés. Il s'entretiendra aussi de deux autres sujets qui ne font pas partie de notre intervention, à savoir la situation des femmes avant 1947; la situation des fonctionnaires à l'extérieur du pays; et, la situation du test de résidence.

M. St-Pierre vous parlera des recours présentés dans le projet de loi C-16 sur la citoyenneté. Je cède la parole à M. Langlais.

**M. Hughes Langlais, avocat, président du Comité sur les communautés culturelles, Barreau du Québec:** Il me fait plaisir d'avoir été invité à ce comité sénatorial pour faire part de la position du Barreau du Québec relativement au projet de loi C-16. Mon plan d'intervention se situe, selon les points abordés par Mme Brosseau, d'abord et avant tout, sur l'adoption.

Nous saluons les propositions que nous retrouvons dans le projet de loi, toutefois, nous sommes préoccupés, en tant que représentants du Barreau du Québec, des décisions qui pourraient éventuellement être prises par les agents de citoyenneté, lesquelles pourraient avoir pour effet d'annuler certaines décisions prises par des tribunaux normalement constitués. Je fais référence ici aux jugements d'adoption.

On s'entend pour comprendre que l'adoption est généralement pleine, c'est-à-dire qu'il y a eu un jugement d'adoption dans le pays étranger et un jugement d'adoption dans le pays d'adoption, confirmant la rupture des liens familiaux et le rétablissement des

Immigration and Refugee Protection Act, contemplates certain situations requiring some qualifications in this respect. Those situations — albeit not before your committee — involve partial adoption or adoption by a guardian.

We hope citizenship officials will pay heed to those situations when making decisions so that they do not overturn valid decisions by ordinary courts. With respect to full adoption, we hope citizenship officials, while respecting the best interests of the child under section 8, will avoid overturning the effect of a decision by an ordinary court that has officially recognized the adoption.

In the case of partial adoption, we understand that there are other considerations to be taken into account, together with the best interests of the child, and that every effort will be made to take those interests into account. The Barreau primarily wants to avoid situations in which the decisions of citizenship officials could in effect overturn decisions by ordinary courts of law. Thus we had concerns about this that we wanted to put forward, concerns about potential contradictions between the effects of decisions by citizenship officials on one hand, and in Quebec's interests, on the other hand, decisions by the International Adoption Secretariat or by another similar organization.

In our view, in the event of a discrepancy or a refusal by the citizenship official, an appeal should lie not to the minister, as provided for under the bill and as Mr. St-Pierre will discuss, but to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board.

With respect to the residency test, we have concerns about the way it is formulated in the bill. The Barreau du Québec much prefers the approach taken by the Federal Court in *Papadogiorgakis*, in which Mr. Justice Thurlow set out at length the considerations and criteria for establishing residency in Canada.

It is not the Barreau's intention to rehash each of its arguments. I just wanted to let you know that this is the Barreau's position and that the current test in the bill is more akin to a throwback to the 1947 Citizenship Act. At that time, people did not have much in the way of international mobility; they were generally confined to their country and travelled very little by train and even less by airplane. The Barreau du Québec recommends that appropriate representations be made to the minister with a view to a more flexible residency test.

Our two concerns with respect to residency have to do with international officials, permanent residents of Canada, on assignment abroad on behalf of international organizations. The

nouveaux liens. Il se trouve des situations qui ont été envisagées par le projet de loi C-31, Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, qui font en sorte qu'il y aurait des nuances à faire à cet égard. Il sera donc question — bien que cela ne soit pas devant votre comité — d'adoption partielle ou d'adoption de tutelle ou de situation de tutelle.

On espère que les agents de citoyenneté tiendront compte de ces situations lorsqu'ils auront à prendre des décisions de façon que celles-ci n'annuleront pas des décisions valablement prises par des tribunaux normalement constitués. Relativement à l'adoption pleine, on espère que les agents de citoyenneté ne verront pas, tout en respectant l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que le précise l'article 8, à annuler l'effet d'une décision prise par un tribunal normalement constitué et ayant reconnu l'adoption officiellement.

En matière d'adoption partielle, on peut très bien comprendre qu'on ne pourra pas juger en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant toutefois, mais qu'on restera vigilant à cet égard pour que le meilleur intérêt de l'enfant soit reconnu. Le Barreau tient surtout à éviter que les décisions prises par les agents de citoyenneté puissent avoir pour effet d'annuler certaines décisions prises par des tribunaux normalement et judiciairement constitués. À cet égard, nous avons donc des préoccupations que nous tenions à faire valoir, desquelles pourrait découler une certaine contradiction dans les résultats effectifs entre la décision de l'agent de citoyenneté, d'une part et, d'autre part, au Québec, dans son intérêt, des décisions qui seraient prises par le Secrétariat à l'adoption internationale ou autre organisme similaire.

Il nous apparaît, dans l'éventualité où il y aurait des divergences ou des refus rendus par les agents de citoyenneté, qu'il devrait y avoir un mécanisme d'appel qui devrait se faire, non pas au ministre, comme on semble le souligner dans le mécanisme de recours et sur lequel M. St-Pierre s'entretiendra, officiellement devant la division d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Pour ce qui est du test de résidence, nous sommes préoccupés de la question exposée dans la projet de loi. Le Barreau du Québec privilégie de loin l'approche qui a été favorisée dans l'arrêt de la Cour fédérale *Papadogiorgakis* dans lequel le juge Thurlow a longuement élaboré les considérations et les critères à mettre en évidence pour démontrer la notion de résidence au Canada.

Il n'est pas de l'intérêt du Barreau de reprendre chacun de ces arguments, mais je tiens essentiellement à vous dire que le Barreau soutient cette position et que les critères évoqués actuellement dans le projet de loi semblent s'apparenter davantage à des vestiges de la Loi sur la citoyenneté de 1947, alors que la mobilité internationale des gens ne semblait pas trop exister à cette époque, les gens étant généralement confinés au pays et à voyageaient très peu par train et encore très peu par avion à ce moment-là. En ce sens, le Barreau du Québec recommande de faire les représentations utiles auprès de la ministre pour en venir à un critère plus souple de résidence.

Les deux préoccupations que nous avons en regard de la résidence touchent les fonctionnaires internationaux, dits résidents permanents du Canada, qui sont en affectation à l'étranger pour le

Citizenship Act does not recognize this situation and we think that it should. I will give you a real-life example, that of a foreign citizen who reportedly worked 40 years for a foreign country and was a permanent resident of Canada all the while. Each time he came back to Canada for his holidays, he had to apply for a returning resident permit. For 40 years, year after year, he applied for one returning-resident permit after another. After 40 years, his citizenship application was denied.

There was something preventing him from obtaining citizenship. He was not recognized as a true citizen; he was not seen to meet new criteria despite the fact that for 40 years he had chosen to be a resident of Canada.

This situation is not provided for in the current bill nor in the Act as adopted by the House of Commons. The Barreau du Québec feels that such an amendment should be made.

The other situation that is not provided for has to do with children born of Canadian citizens before 1947. The 1947 Citizenship Act provides that only children born of unmarried women could be recognized as citizens of Canada. That was a historical error; attempts were made to correct that error with the 1947 Citizenship Act and subsequently with the 1977 Act. However, people born before then are not currently covered, and an amendment is required. In this connection, the Supreme Court in *Benner* said, and this is an approximate quote:

It has never been established before judicial authorities why women born before 1947 were legally unable to pass on the valuable privilege of Canadian citizenship.

The Supreme Court allowed the appeal in that case. The situation is somewhat different, but that statement illustrates the situation that arises. We feel that it is highly discriminatory, considering the corrective effect of the bill, of the legislation as adopted. In our view, there could be infringement of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We therefore strongly recommend that children born of married British — later recognized as Canadian — citizens should be granted citizenship on application, and that the current legislation should be amended.

**Mr. Noël St-Pierre, Counsel, Member of the Barreau du Québec, Cultural Communities Committee:** I too am pleased to be here, particularly as there are some people here with whom I have already had the pleasure of working, including Senator Finestone. I wanted to illustrate some of the problems with the current Citizenship Act. At present, if a person's citizenship application is denied, an appeal lies to the Federal Court Trial Division. Very often, people with a straightforward problem, for example a miscalculation of the period of residence resulting in a negative decision, currently appeal to the Federal Court. Given the processing time for Federal Court cases, it may take a year for a decision. People very often start the procedure over. In fact the very purpose of the procedure is wiped out by the court decision.

compte d'organismes internationaux. La loi sur la citoyenneté est muette à cet égard et il nous apparaît qu'elle devrait faire droit à ces situations. Je vous donne l'exemple d'un cas vécu, celle d'un citoyen étranger qui aurait travaillé 40 ans pour le compte d'un pays étranger, tout en étant résidant permanent du Canada. Chaque fois qu'il revenait au Canada, lors de ses périodes de congé, il devait demander un permis de retour. Pendant 40 ans, année après année, il a demandé permis de retour sur permis de retour. Au terme de ces 40 années, il a demandé la citoyenneté, mais celle-ci lui a été refusée.

Dans un premier temps, un mécanisme a fait en sorte qu'il n'a pu obtenir cette citoyenneté. On ne reconnaissait pas en lui un véritable citoyen, n'ayant pas les qualités suffisantes pour l'être alors qu'il avait, pendant 40 ans, élu son domicile dans ce pays.

Cette situation n'est pas prise en compte par le projet de loi à l'heure actuelle ni dans la loi telle qu'adoptée par la Chambre des communes. Il nous apparaît, au Barreau du Québec, que cette modification devrait être apportée.

L'autre situation qui n'est pas mentionnée concerne les enfants nés de citoyennes canadiennes avant 1947. La Loi sur la citoyenneté de 1947 fait en sorte que les enfants des femmes donnant naissance hors mariage étaient les seuls à pouvoir être reconnus citoyens du Canada. Il s'agit d'une erreur historique qu'on a tenté de corriger par la Loi sur la citoyenneté de 1947 et, par la suite, par la Loi 77. Cependant, il s'y trouve un vide à l'heure actuelle touchant ces personnes et un correctif s'impose. À cet égard, la Cour Suprême dit, dans l'arrêt *Benner*, et je cite approximativement:

Il n'a jamais été démontré devant les autorités judiciaires pourquoi les femmes nées avant 1947 étaient incapables juridiquement de transmettre ce précieux privilège qu'est la citoyenneté canadienne.

La Cour Suprême a fait droit dans cet arrêt. La situation est un peu différente, mais cet énoncé illustre la situation qui se présente. Cela nous apparaît hautement discriminatoire lorsque l'on considère l'effet correctif du projet de loi, de la loi telle qu'adoptée. Il nous semble que cela pourrait aller à l'encontre des dispositions de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. Pour ces raisons, nous recommandons fortement que les enfants nés en mariage, de citoyens britanniques, mais depuis reconnus canadiens, devraient se voir reconnaître la citoyenneté par une simple demande, et qu'un correctif devrait être apporté dans la loi actuelle, ce qui n'existe pas.

**M. Noël St-Pierre, avocat, membre du Comité sur les communautés culturelles, Barreau du Québec:** Je suis également heureux d'être ici, d'autant plus qu'il y a certaines personnes avec qui j'ai déjà eu le plaisir de travailler, notamment le sénateur Finestone. Je voudrais illustrer certains types de problèmes qui existent dans la loi actuelle sur la citoyenneté. Actuellement, si une personne demande la citoyenneté, dans le cas d'une décision négative, il y a un appel à la Cour fédérale, division de première instance. Très souvent, les gens qui vivent un problème tout à fait simple, par exemple un mauvais calcul du délai de résidence faisant en sorte que la décision est négative, font appel actuellement à la Cour fédérale. Devant les délais des dossiers à la Cour fédérale, un an peut s'écouler avant qu'une

The bill attempts, in part, to remedy this situation. In our view, the proposed mechanism is inadequate. The bill provides for citizenship decisions to be made by commissioners. As we understand the bill, those decisions would be judicial or quasi-judicial. However, under section 30 of the bill, it would be for the minister to review those decisions. In fact, the minister can delegate that power to an official, for that matter. Thus a judicial or quasi-judicial decision would be reviewed by a purely administrative body, which is rather unusual in Canadian law.

Moreover, looking at the drafting of section 30, and particularly when compared to the drafting of section 20 in English, it appears that the minister is given some discretion. It is important to look closely at both versions. In French, section 30 reads, quote:

Le ministre peut casser toute décision...

That is completely consistent with the English version.

[English]

The minister may reverse a decision.

[Translation]

The English version of section 20 is more clear. It uses the term "shall," so there is a requirement. There is no requirement because clearly the legislator does not waste his breath. It appears clear to me that the minister has discretion.

In my view, this problem could be solved by a mechanism that already exists and is much less cumbersome. We already have a very specialized Immigration and Refugee Board. The Appeal Division already exists and hears for example all sponsorship cases. Board members have a great deal of citizenship expertise given the connections between citizenship and immigration. Furthermore, when the case originates in Canada, the board can make decisions within a few months. In Toronto, it may take longer, but in other regions, it usually takes two to three months. That would take care of miscalculation cases. It could also deal with questions of law. In fact, it would just be a matter of giving the Appeal Division jurisdiction over citizenship issues. This seems logical to us, particularly as citizenship and immigration come under the same department. Thus the same board could effectively solve all of these problems, which would shield administrative decisions from political decisions that are not for the minister to make on judicial review.

décision ne soit rendue. Très souvent, les gens recommencent la procédure. En fait, l'objectif même d'un recours vient d'être annulé par la décision du tribunal.

Le projet de loi vise, en partie, à corriger cette situation. À notre avis, le mécanisme proposé ici n'est pas adéquat. On propose que les décisions en matière de citoyenneté soient prises par des commissaires. Selon notre compréhension du projet de loi, il s'agirait d'une instance de type judiciaire ou quasi-judiciaire. Cependant, d'après l'article 30 du projet de loi, les révisions appartiendraient au ministre. En fait, le ministre peut, par ailleurs, déléguer ce pouvoir à un fonctionnaire. Donc on aurait une décision de type quasi-judiciaire ou judiciaire qui serait en révision devant une instance purement administrative, ce qui est assez inhabituel en droit canadien.

De plus, si je regarde la rédaction de l'article 30, et particulièrement si vous le comparez à la rédaction en anglais de l'article 20, il semble qu'on accorde une certaine discrétion au ministre. Il est important d'examiner les deux versions. En français, on lit à l'article 30, et je cite:

Le ministre peut casser toute décision [...]

Ce qui est tout à fait conforme avec ce qu'on retrouve dans la version anglaise.

[Traduction]

Le ministre peut casser toute décision.

[Français]

Si je me réfère à l'article 20, la version anglaise est plus claire. On utilise le terme «shall», donc une obligation. L'obligation n'existe pas parce qu'il est clair que le législateur ne parle pas pour ne rien dire. Il me semble clair qu'il y a une discrétion qui appartient au ministre.

À mon avis, on pourrait résoudre ce problème par un mécanisme qui existe déjà et qui est beaucoup plus léger. Il y a un tribunal qui existe en matière d'immigration et de statut de réfugiés et qui a une grande expertise en la matière. Une section d'appel existe déjà et reçoit, par exemple, tous les dossiers en matière de parrainage. Les commissaires de ce tribunal ont énormément d'expertise en matière de citoyenneté étant donné les liens qui existent entre la citoyenneté et l'immigration. De plus, lorsque le dossier émane du Canada, ce tribunal peut prendre des décisions dans une période de quelques mois. À Toronto, les délais sont possiblement plus longs, mais dans les autres régions, on parle d'un délai normal de deux à trois mois. Cela permettrait de résoudre les cas de mauvais calculs. Il y a même des questions de droit qui pourraient y être débattues. En fait, il suffirait de donner une juridiction en matière de citoyenneté à la section d'appel. Ceci nous paraît d'autant plus logique que nous avons un même ministère qui englobe à la fois la citoyenneté et l'immigration. Donc, le même tribunal pourrait effectivement régler l'ensemble de ces problèmes, ce qui éliminerait du côté administratif des décisions politiques qui ne devraient pas appartenir au ministre en matière de révision de décision judiciaire.

[English]

**The Deputy Chairman:** Perhaps we should hear from the representatives of the Canadian Bar Association.

I understand, Mr. Trister, that you also represent the Chamber of Commerce and the Canadian Bar.

**Mr. Benjamin J. Trister, Vice-Chair, National Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association; Counsel, Canadian Chamber of Commerce:** I do, in some respects. First, Ms Thomson would like to introduce us.

**Ms Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Honourable senators, the Canadian Bar Association is a national organization that represents over 36,000 jurists from across Canada. Among our primary objectives are the improvement of both the law and the administration of justice. It is in that optic that the Canadian Bar Association is very pleased to appear before this committee today to speak about Bill C-16.

Mr. Trister, who is the Vice-Chair of the National Citizenship and Immigration Law Section of the Canadian Bar Association, also speaks for the Chamber of Commerce in certain aspects of the brief where the two organizations are ad idem. He will speak to which items those are.

Before I turn to Mr. Trister, I would also like to introduce Gabriela Ramo, who is a member of the National Citizenship and Immigration Law Section of the Canadian Bar Association.

I will give you a brief rundown of the paper that you have before you.

First, there is a bound submission that is a complete analysis of Bill C-63, which is the predecessor of the bill that is before this committee right now. When the bill was reintroduced as Bill C-16, there were some amendments made by the government. A letter addressed to the Standing Committee in the House of Commons dated April 4 addresses the changes that were made from Bill C-63 to Bill C-16.

When the Canadian Bar Association appeared before the House committee, we handed it two pages of technical amendments. It came to our attention only this morning that that list had not been sent to this committee as well. I have provided copies of that list to the clerk. I regret to say that at this point they are only in English. We will later provide them to you in French. We will refer to those technical amendments in the course of our discussion.

**The Deputy Chairman:** Is it the wish of the committee that we circulate the amendments even if they are in English only?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Finestone:** Were they presented to the House of Commons committee first?

**Mr. Trister:** Yes.

[Traduction]

**Le vice-président:** Peut-être devrions-nous entendre maintenant les représentants de l'Association du Barreau canadien.

Monsieur Trister, je crois savoir que vous représentez à la fois la Chambre de commerce et le Barreau canadien.

**M. Benjamin J. Trister, vice-président, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien; conseiller juridique, Chambre de commerce du Canada:** Oui, à certains égards. Mais d'abord, Mme Thomson voudrait nous présenter.

**Mme Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien:** Honorables sénateurs, l'Association du Barreau canadien est une organisation nationale qui représente plus de 36 000 juristes de toutes les régions du Canada. Notre principal objectif est l'amélioration de la loi et de l'administration de la justice. C'est dans cette perspective que l'Association du Barreau canadien est heureuse de témoigner devant votre comité aujourd'hui au sujet du projet de loi C-16.

M. Trister, le vice-président de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien représente aussi la Chambre de commerce là où les vues des deux organisations sont les mêmes. Il vous en dira plus long à ce sujet.

Avant de lui céder la parole, j'aimerais aussi vous présenter Gabriela Ramo, membre de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté de l'Association du Barreau canadien.

Je vous résume le mémoire que vous avez sous les yeux.

Vous trouverez tout d'abord une analyse complète du projet de loi C-63, la mesure législative qui a précédé le projet de loi dont vous êtes saisis actuellement. Avant de redéposer le projet de loi sous la forme du projet de loi C-16, le gouvernement y a apporté quelques modifications. Une lettre adressée au Comité permanent de la Chambre des communes en date du 4 avril traite de ces changements.

Lorsque l'Association du Barreau canadien a témoigné devant le comité de la Chambre, elle a déposé deux pages d'amendements de forme. On nous a indiqué ce matin seulement que vous n'aviez pas reçu cette liste. J'en ai remis une copie à la greffière. Malheureusement, ce document n'est qu'en anglais. Nous vous fournirons la version française plus tard. Nous ferons allusion à ces amendements de forme pendant notre exposé.

**Le vice-président:** Le comité souhaite-t-il que ces amendements soient distribués même s'ils ne sont qu'en anglais?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Finestone:** Ont-ils été d'abord présentés au comité de la Chambre des communes?

**M. Trister:** Oui.

**Senator Finestone:** That means they are available in both languages.

**Mr. Trister:** Yes.

Thank you very much. Just to clarify my two hats, I will speak on behalf of the Canadian Chamber of Commerce and on behalf of the CBA as regards the residency test and the standard of granting citizenship when people do not meet the test. All my other remarks will be solely on behalf of the CBA.

I coauthored what I believe is the only book in Canada on citizenship law. This does not give you the right to ask me specific questions, although as senators you have whatever rights you wish.

**The Deputy Chairman:** Is this a recent book on citizenship?

**Mr. Trister:** Yes. It is a couple of years old. I will need to redo it when this bill is passed.

First, on the residency test, the position of CBA and the Chamber of Commerce is that we are concerned about what is in Canada's best interest. We believe it is in Canada's best interest not to penalize business people who need to travel or assume international assignments on behalf of Canadian companies, because these people contribute to Canada's economic success. To that end, we have made representations to the government.

Right now, our law allows people to be granted citizenship if they have made an extraordinary contribution to Canada. The government has implied that people will be granted exceptions under this section, which has similar wording in the new law. The clause itself says you must be physically present in Canada for three years out of the six years preceding your application. The problem is that we do not want people who are abroad on business or are being asked to take up an international assignment to refuse to do so because they are concerned about getting their Canadian citizenship. That is what will happen. We have already begun to see it happen in our practice. People are refusing international assignments because they want the passport first, and then they will travel freely.

The minister has asked us to take her at her word that she will be more lenient than she and her predecessors have been in granting citizenship to people who cannot meet this requirement. We are suggesting that that should be reflected in the legislation so that not only will she be bound by that but also so will subsequent ministers.

One of our technical amendments is that in order to alleviate a situation of special and unusual hardship or to reward services of a significant benefit to Canada the Governor in Council may, after being informed by the minister and so on, grant citizenship. The significant-benefit-to-Canada test exists in other areas of immigration law. Officers would be familiar with how to apply the test and what it means. It would be apparent to all that the standard had changed and that Canada were more open about granting citizenship if people were abroad on behalf of Canada and its interests.

**Le sénateur Finestone:** Ça signifie qu'ils existent dans les deux langues.

**M. Trister:** Oui.

Merci beaucoup. D'emblée, je vous précise à quel titre je compare. Je m'exprimerai au nom de la Chambre de commerce du Canada et de l'ABC en ce qui concerne le critère de résidence et la norme d'attribution de la citoyenneté pour ceux qui ne satisfont pas à ces critères. Toutes mes autres remarques seront faites uniquement au nom de l'ABC.

Je suis le coauteur de ce que je crois être le seul livre publié au Canada sur le droit de la citoyenneté. Cela ne vous confère pas le droit de me poser des questions précises, bien que, à titre de sénateurs, vous ayez tous les droits.

**Le vice-président:** Ce livre a-t-il paru récemment?

**M. Trister:** Oui, il y a deux ou trois ans. Je devrai toutefois le réécrire après l'adoption du projet de loi.

Premièrement, en ce qui concerne le critère de résidence, l'ABC et la Chambre de commerce se préoccupent des intérêts du Canada. Nous estimons qu'il n'est pas dans l'intérêt du Canada de pénaliser les gens d'affaires qui doivent voyager ou accepter des affectations à l'étranger pour des entreprises canadiennes, car ces personnes contribuent au succès économique du Canada. À cette fin, nous avons fait des représentations auprès du gouvernement.

À l'heure actuelle, la loi permet l'attribution de la citoyenneté à ceux qui ont apporté une contribution extraordinaire au Canada. Le gouvernement a laissé entendre que des exceptions seront possibles aux termes de cette disposition, dont le libellé est semblable dans la nouvelle loi. L'article même exige la présence physique au Canada pendant trois ans sur les six années précédant la demande. Le problème, c'est que nous ne voulons pas que ceux qui sont à l'étranger par affaires ou pour une affectation quelconque refusent de travailler à l'étranger de crainte de ne pas obtenir leur citoyenneté canadienne. C'est ce qui se passera. Nous l'avons déjà constaté dans notre pratique. Il y a des gens qui refusent des affectations à l'étranger car, premièrement, ils veulent obtenir leur passeport pour ensuite pouvoir voyager librement.

La ministre voudrait qu'on la croie sur parole lorsqu'elle affirme qu'elle sera moins stricte qu'elle et ses prédécesseurs ne l'ont été dans l'attribution de la citoyenneté à ceux qui ne peuvent satisfaire à cette exigence. Nous estimons que cela devrait se traduire dans le projet de loi afin qu'elle et les ministres subséquents soient liés par la loi.

Dans nos amendements de forme, nous recommandons notamment, que, afin de remédier à une situation de détresse particulière et inhabituelle et de récompenser des services exceptionnels rendus au Canada, le gouverneur en conseil puisse, une fois informé par la ministre, ordonner l'attribution de la citoyenneté. Ce critère des services exceptionnels existe dans d'autres domaines du droit de l'immigration. Les agents savent comment appliquer ce critère et ce qu'il signifie. Il deviendrait évident pour tous que la norme a changé et que le Canada est plus ouvert à la possibilité d'octroyer la citoyenneté à ceux qui vivent à l'étranger au nom du Canada et dans son intérêt.

The other residency issue is how physical presence is proved. Presence is tough, and it will arise again when Bill C-31 is before you. The government has also moved to a physical presence requirement for maintaining permanent resident status. Under that bill, you must be physically present in Canada for two years out of five. I could ask all of you, in your own personal circumstances, if you had to prove you were physically here for two out of five, what would you provide? Or three out of six?

**Senator Finestone:** My appointment book. What else?

**Mr. Trister:** I understand that, but there are many immigrants dealing creatively with their own personal documentation. Objectively, if someone says he or she is working for a company, you do not know where that person is physically. If someone is studying, you do not know whether the person is actually in class or whether that person prefers to study at home and write the exams from the books. We do not have controls on when people come in and out, so we are taking people at their word.

From an administration of justice point of view and from a view of the respect of our legal system we cannot create a law that would make it easy for people to circumvent the intent of, by providing their diary, for example. We are asking you, before you pass this legislation, to ask the department to provide you with what they will ask people to produce as evidence of physical presence and see if it passes your sense of an appropriate manner in which to administer justice. Will it be something that is easy for people to get around? If it is, we need another solution. The department has not shared its ideas, and we think they should share them with you first.

On a similar note, we talk about the issue of review, clause 30, which my colleague spoke about. Certainly, the initial position of the CBA was that the IRB should be vested with these decisions because they have the experience. Therefore, we support the view expressed philosophically. However, the government has steadfastly opposed that view because it does not want applicants to have access to the type of appeal available through that process. The government views it to be more or less a counting exercise and not an issue of substance and humanitarian grounds and so on that the IRB has seen.

I am told there has been a very interesting discussion within the department as to who should handle the review. The immigration people and the visa officer side think their people should do it; the citizenship officers do not think those people should do it, at least from what I am told. You can hear that from them yourselves. A report prepared by a regulatory consulting group for the government made several recommendations about the creation of an independent body within the department, a body with firewalls around it, in the words of the department, so that it could independently review decisions and reach appropriate conclusions.

L'autre question relative au critère de la résidence est celle de la preuve de présence physique. Il est difficile de prouver la présence au pays et cette question sera soulevée de nouveau lorsque vous serez saisis du projet de loi C-31. Le gouvernement a adopté une exigence de présence physique pour le maintien du statut de résident permanent. Aux termes du projet de loi, vous devez être physiquement présent au Canada pendant deux ans sur cinq. Si je demandais à chacun de vous, selon vos circonstances particulières, ce que vous pourriez fournir comme document prouvant que vous avez été physiquement au Canada deux ans sur cinq, ou trois ans sur six, que fourniriez-vous?

**Le sénateur Finestone:** Mon agenda. Quoi d'autre?

**M. Trister:** Je comprends, mais il y a bien des immigrants dont les documents personnels sont très créatifs. Objectivement, si quelqu'un prétend travailler pour une entreprise, vous ne pouvez savoir où se trouve physiquement cette personne. Si quelqu'un dit étudier, vous ne savez pas si elle est vraiment en classe ou si elle étudie et passe ses examens à la maison. Nous ne contrôlons pas les entrées et sorties des gens et nous devons donc les croire sur parole.

Du point de vue de l'administration de la justice et du respect de notre système judiciaire, nous ne pouvons créer une loi qu'il serait facile de contourner en fournissant un agenda, par exemple. Nous vous prions donc, avant d'adopter ce projet de loi, de demander au ministère de vous indiquer ce qu'il compte demander aux gens comme preuve de leur présence physique au pays et de déterminer si cela vous semble une bonne façon d'administrer la justice. Est-ce que ce sera une preuve facile à établir? Si tel est le cas, il nous faut peut-être une autre solution. Le ministère ne nous a pas fait part de ses idées; nous sommes d'avis qu'il devrait vous en informer en premier.

De même, nous avons des réserves concernant l'article 30, sur le contrôle, dont mon collègue a déjà parlé. Il est certain qu'au départ, l'ABC estimait que ces décisions devaient incomber à la CISR puisque c'est elle qui a l'expérience requise. Par conséquent, nous sommes d'accord avec le point de vue philosophique qui a été exprimé. Toutefois, le gouvernement s'est vigoureusement opposé à cette opinion car il ne veut pas que les demandeurs disposent du droit d'appel prévu dans cette procédure. Pour le gouvernement, ce n'est plus ou moins qu'un exercice comptable et non pas une question de fond et de motifs humanitaires sur laquelle la CISR devrait se pencher.

On me dit qu'au sein du ministère, des discussions très intéressantes se sont tenues sur la question de savoir qui devrait être chargé du contrôle. Les représentants de la section de l'immigration et des visas estiment que cette tâche devrait leur incomber; les agents de la citoyenneté ne sont pas du même avis, du moins, d'après ce qu'on m'a dit. Vous pourrez leur poser la question vous-mêmes. Un rapport rédigé par un groupe de consultation sur la réglementation à la demande du gouvernement contient plusieurs recommandations sur la création d'un organe indépendant, au sein du ministère, un organe étanche, pour reprendre l'expression du ministère, qui pourrait assurer le contrôle indépendant de ces décisions et tirer les conclusions qui s'imposent.

The report talks about an administrative relationship with the integration branch, which would assist in personnel functions, and it talks about appropriate firewalls being established between the functions of the review unit and other departmental activities relating to citizenship decisions. The report says that review officers should not perform any other functions in the department. It also says that review officers who are appointed from various sources should take into account the variety of expertise required and that consideration must be given to the need to establish a credible reputation for fairness and professionalism when the appointments to that body are made.

We mentioned the technical amendments. We presented these to the house committee but they did not seem to pay attention to them. They are self-evident. Other than the amendment about significant benefit to Canada and the test about granting citizenship to someone who does not otherwise meet the physical presence requirement, the rest of the amendments are there for drafting purposes to make the clauses not contradict with one another. Those justifications are there. If there are no justifications underneath the amendments, they are for purposes of readability. I would urge you to look at these and consider them. They are not policy-oriented and would, in the end, make the bill more understandable to people who must interpret it once it is passed. For now, those are my comments.

**Ms Gabriela Ramo, Member, National Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association:** Our main concern at this point with clause 8, the adoption provisions of the citizenship bill, relate to the introduction in Bill C-16 of the concept of “best interests of the child.” Let me start by saying that we are obviously not opposed to, nor are we here to suggest that we do, the concept that, in an international or any other type of adoption, the best interests of the child are paramount. Our main concern is that a citizenship application is neither the forum nor the time for the test of the best interests of the child.

With all due respect to visa officers, we do not believe that they are individuals who are trained or equipped to make decisions regarding the best interests of the child. This is a concept that normally arises. We see it most often in custody situations. It is a concept that people who have devoted their lives to child welfare — family court judges, social workers, workers in the adoption area — grapple with daily. To impose the burden of making a decision of what is in the best interests of a child on a visa officer who has no training or experience is a grave error. I think in this time of fiscal restraint and budgetary considerations we do not have the resources necessarily to properly train officers.

By the time a family makes a citizenship application on behalf of a child they have adopted abroad, they are at the end of the adoption process. In most cases, the couple lives in Canada. They have gone through a myriad of tests, met with social workers, and completed home studies. They are now at the end. The couple is now at the happy moment where they have a child. To now put

Le rapport fait état d'une relation administrative avec la Direction générale de l'intégration, qui apporterait son aide dans l'exercice des fonctions relatives au personnel, ainsi que des mesures de protection qu'il faudrait établir entre les fonctions de la section du contrôle et les autres activités ministérielles liées aux décisions concernant la citoyenneté. Le rapport dit aussi que les agents de contrôle ne devraient s'acquitter d'aucune autre fonction au sein du ministère. Il ajoute que les agents de contrôle proviendraient de diverses sources et seraient choisis en fonction de leurs compétences diverses, et qu'il faudrait faire en sorte d'établir une réputation crédible de justice et de professionnalisme au moment de choisir les membres de cet organe.

Nous avons déjà fait mention d'amendements de forme. Nous les avons présentés au comité de la Chambre qui a toutefois semblé en faire fi. Or, ces amendements se passent de commentaires. Outre l'amendement sur la contribution importante au Canada et le critère d'attribution de la citoyenneté à ceux qui ne satisfont pas à l'exigence de présence physique, les changements proposés s'appliquent au libellé et font en sorte que les différents articles ne se contredisent pas. Ils sont expliqués ici. Lorsque les changements ne sont pas expliqués, ils sont proposés afin de rendre le texte plus lisible. Je vous encourage à les examiner et à les prendre en compte. Ils ne sont pas axés sur la politique et, en dernière analyse, rendraient le projet de loi plus compréhensible pour ceux qui devront l'interpréter après son adoption. Cela met fin à mes remarques pour l'instant.

**Mme Gabriela Ramo, membre, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien:** En ce qui concerne l'article 8 sur l'adoption, notre principale préoccupation porte sur l'introduction, dans le projet de loi C-16, du concept de «l'intérêt supérieur de l'adopté». D'emblée, je dois dire que, bien sûr, nous ne nous opposons pas au concept qui veut que, dans tout cas d'adoption, qu'il soit international ou non, ce soient les intérêts supérieurs de l'enfant qui priment.

Sauf tout le respect que nous devons aux agents des visas, nous ne croyons pas qu'ils soient formés ou en mesure de prendre des décisions concernant les intérêts supérieurs des enfants. Or, c'est une question qui est souvent soulevée. Cela arrive habituellement dans les cas de garde. Ceux qui consacrent leur vie au bien-être des enfants — les juges des tribunaux de la famille, les travailleurs sociaux, ceux qui oeuvrent dans le domaine de l'adoption — font face à ce concept tous les jours. Ce serait une grave erreur que d'imposer à un agent des visas qui n'a ni formation ni expérience le fardeau de déterminer ce qu'est l'intérêt supérieur d'un enfant. En cette ère de contraintes budgétaires, nous n'avons pas les ressources nécessaires pour bien former les agents.

Au moment où une famille demande la citoyenneté au nom d'un enfant qu'elle a adopté à l'étranger, elle est à la fin du processus d'adoption. Dans la plupart des cas, le couple vit au Canada. Il a subi toute une batterie de tests, rencontré des travailleurs sociaux et subi avec succès une étude du milieu familial. Il arrive à la fin. Le couple en est enfin au moment tant

the burden on them to prove that this is in the best interests of the child is very difficult in terms of timing. It is wrong to add a further burden at this point.

We also have concerns with the vagueness of the term. What does "best interests of the child" mean? What kind of definitions are officers going to be given? How much guidance will they be given? How much of the officers' individual bias will come into play in making such a determination? In today's world, many adoptions are often interracial. Are biases of that nature going to come into play?

Our main problem with the bill is that there are no definitions or guidance. It is essentially, as Mr. Trister has said, a blank cheque. We do not know how it will be interpreted. The department must provide answers on what exactly this means and how it will be implemented.

As to the report that Mr. Trister discussed on section 30 reviews, that report recognizes that the adoption area is very different from any other aspect of this bill. The consulting group anticipates that proposed section 8 will give rise to the most section 30 appeals. The report states that the stakes are high with these applications, that considerable emotion, resources and time may have been invested in adoption applications and that, as such, an error may jeopardize a family relationship and the welfare of the adoptive child. The report also states that the consequences of errors either initially or at the review level and the nature of the decision lend a need for a higher degree of fairness or due process dealing with these cases.

Before this bill is passed, we need to give serious consideration to those high stakes, and we need to have the department give us clarification, both at the initial stage and at the review stage, of just exactly what it is they are looking for. I understand the concern to prevent adoptions of convenience. No one wants to see abuse of the process. However, as in every other piece of legislation, there must be a balance between interests. The bill does provide other checks and balances to prevent adoptions of convenience. It requires that there be a true parent-child relationship, and it requires that the adoption not be entered into for purposes of convenience. These are the same tests that visa officers have grappled with as they dealt with adoptions under the Immigration Act. They have experience in this. The best interests of the child is a brand new concept for them. We think it is an excessive check or balance, that the rest of the provisions of proposed section 8 take care of it, and we have concerns.

Should the bill proceed as it is, we do agree with much of what the report says on how section 30 reviews for adoptions should be handled. The report suggests that an independent body of individuals who have experience in the area of child welfare should handle the section 30 reports. It provides suggestions such as retired or even acting family court judges, social workers or child welfare advocates. We wholly support the notion that for the section 30 review to have any meaning in the concept of adoption, the individuals handling them cannot just simply be members of

attendu où il accueille son enfant. Lui imposer à ce moment le fardeau de prouver que l'attribution de la citoyenneté est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, n'est pas opportun. On a tort de vouloir alourdir le fardeau à moment-là.

L'ambiguïté du terme nous préoccupe aussi. Qu'entend-on par «intérêt supérieur de l'enfant»? Comment les agents interpréteront-ils cette expression? Disposeront-ils de directives? Dans quelle mesure les préjugés de chaque agent influenceront-ils sur leur décision? Dans le monde d'aujourd'hui, bien des couples adoptent des enfants d'une autre race. Des préjugés de cette nature entrèneront-ils en jeu?

Ce qui nous inquiète le plus, c'est que le projet de loi ne contient ni définitions, ni directives. Essentiellement, comme l'a indiqué M. Trister, c'est un chèque en blanc. Nous ignorons comment cette disposition sera interprétée. Le ministère doit nous dire ce qu'il entend exactement par cette expression et comment il envisage la mise en oeuvre de cet article.

Pour revenir au rapport qu'a mentionné M. Trister en ce qui a trait au contrôle fait aux termes de l'article 30, le rapport reconnaît que le domaine de l'adoption diffère grandement de tous les autres aspects du projet de loi. D'après le groupe de consultation, c'est l'article 8 qui donnera lieu au plus grand nombre d'appels aux termes de l'article 30. Le rapport indique que les enjeux sont élevés dans ce genre de demandes, que beaucoup d'énergie, de ressources et de temps ont sans doute été investis dans les demandes d'adoption et qu'une erreur peut mettre en danger les relations familiales et le bien-être de l'enfant adopté. Le rapport fait aussi état des conséquences de telles erreurs, que ce soit à la toute première étape ou à l'étape du contrôle, et du fait que, étant donné la nature de la décision, un niveau élevé d'équité ou une application régulière de la loi sont nécessaires.

Avant d'adopter ce projet de loi, nous devons réfléchir sérieusement à ces enjeux très graves et obtenir des précisions du ministère sur ce qu'il exigera à l'étape initiale ainsi qu'à l'étape du contrôle. Je comprends qu'on veuille prévenir les adoptions de convenance. Personne ne souhaite qu'on abuse du processus. Toutefois, comme dans toute mesure législative, on doit trouver l'équilibre entre les divers intérêts en jeu. Le projet de loi prévoit d'autres freins et contrepoids aux adoptions de convenance. Il exige l'existence d'un véritable lien de filiation et que les motifs de l'adoption ne soient pas de convenance. Les agents des visas appliquent les mêmes critères en matière d'adoption aux termes de la Loi sur l'immigration. Ils en ont l'expérience. En revanche, le concept de l'intérêt supérieur de l'enfant est tout nouveau pour eux. Nous estimons que c'est un critère excessif et que le reste de l'article 8 suffit.

Si le projet de loi est adopté tel quel, nous estimons que, en général, le contrôle des adoptions aux termes de l'article 30 devrait se faire essentiellement comme le propose le rapport. Le rapport suggère d'en confier l'exécution à un organisme indépendant constitué de personnes ayant de l'expérience dans le domaine du bien-être de l'enfant. Il suggère notamment que l'on choisisse des juges des tribunaux de la famille, actifs ou à la retraite, des travailleurs sociaux et des défenseurs des droits de l'enfant. À notre avis, si l'on veut que le contrôle aux termes de

the department or visa officers or other immigration officers. They must be experts in the field of child welfare.

**Senator Andreychuk:** Thank you for the comments on the best interests of the child. Having spent 12 years as a family court judge, I do not take that term lightly. In fact, it is a term that has changed over time; therefore, we need to know exactly what it means, and I have some concern about burdening visa officers and immigration officers who may not have the time and expertise to do that. Your comments are well placed.

Do we have a copy of the report of this consulting group? It seems to have raised some legitimate and fundamental issues. I have not read it.

**The Deputy Chairman:** Which report are you referring to?

**Mr. Trister:** The Regulatory Consulting Group Inc. That report was provided to me by the Registrar for Citizenship, Mr. Sabourin. Presumably you can get a copy from him. It is an excellent report. His department commissioned it, and I think he is in agreement with it, from what I understand, and we are in agreement with the report as well.

**Senator Andreychuk:** It would be helpful.

I have a question about the adoption clauses. I am sorry I missed the beginning of your comments. Do you have any constitutional concerns with the terms in here when some of the issues around child welfare certainly are provincial jurisdiction? If you have covered them, then I will wait to read the transcript.

[Translation]

**Mr. Langlais:** We did not raise the constitutional issue, but it goes without saying when federal interests are called upon to rule on areas of provincial jurisdiction. From the moment this issue is raised, in our view there is a potential jurisdictional conflict. I would find it hard to accept a public servant's decision overturning a valid judgement by the Court of Quebec or the Superior Court upholding a properly executed adoption; this would be a full adoption as I explained earlier. It is hard for me to imagine this type of decision being made without the constitutional issue being raised. Is it appropriate for an official with no knowledge of the rules regarding the best interests of the child to be able to overturn a Superior Court judgment? To my mind, the question is absurd, but it is very likely to arise.

[English]

**Senator Andreychuk:** Perhaps more on a question of fairness or justice, I think you have made your comments quite well known and adequately explained. My concern is that we continue to combine immigration and citizenship. You have made the comment that perhaps some of the immigration things are a close

l'article 30 ait une signification en matière d'adoption, ceux qui seront chargés de ce contrôle ne peuvent être de simples fonctionnaires du ministère, des agents des visas ou d'autres agents d'immigration. Ils doivent être des experts dans le domaine du bien-être de l'enfance.

**Le sénateur Andreychuk:** Je vous remercie de vos informations sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Ayant été moi-même juge d'un tribunal de la famille pendant 12 ans, ce n'est pas une expression que je prends à la légère. En fait, ces termes ont évolué au fil du temps; par conséquent, il nous faut savoir précisément ce qu'ils signifient et je m'inquiète aussi à l'idée d'imposer ce fardeau aux agents des visas et d'immigration qui n'ont ni le temps ni les compétences pour déterminer le sens de ce concept. Vos remarques sont très pertinentes.

Avez-vous un exemplaire du rapport de ce groupe de consultation? On semble y soulever des questions fondamentales et légitimes. Je ne l'ai pas lu.

**Le vice-président:** De quel rapport s'agit-il?

**M. Trister:** Le rapport rédigé par le Regulatory Consulting Group Inc. Ce rapport m'a été remis par le greffier de la citoyenneté, M. Sabourin. Je présume qu'il pourrait aussi vous en remettre un exemplaire. C'est un excellent rapport. C'est son ministère qui l'a commandé et je crois qu'il est d'accord avec ce rapport, pour l'essentiel, d'après ce que j'en sais, tout comme nous.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce rapport nous serait utile.

J'ai une question sur les dispositions concernant l'adoption. Je suis désolée d'avoir manqué le début de vos remarques. N'avez-vous pas des préoccupations d'ordre constitutionnel, puisque certaines des questions concernant le bien-être de l'enfance relèvent des provinces? Si vous en avez déjà parlé, je lirai vos observations dans le compte rendu.

[Français]

**M. Langlais:** Nous n'avons pas soulevé la question constitutionnelle, mais cela va sans dire lorsqu'on demande à des intérêts fédéraux de juger de compétences provinciales. Dès lors qu'on soulève cette question, il nous apparaît qu'il y a un conflit possible entre les juridictions. Je verrais très mal qu'une décision d'un fonctionnaire renverse un jugement valablement obtenu par la Cour du Québec ou la Cour supérieure confirmant l'adoption en bonne et due forme; je verrais ici une adoption pleine au sens où je l'exposais plus tôt. Je verrais très difficilement ce genre de décision tomber sans que la question constitutionnelle ne soit soulevée. Est-il pertinent qu'un fonctionnaire, qui n'a aucune connaissance des règles touchant le meilleur intérêt de l'enfant, puisse renverser un jugement de la Cour supérieure? La question m'apparaît une aberration, mais elle est vraiment susceptible de se produire.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** En ce qui concerne la justice ou l'équité, vous avez bien exprimé et expliqué votre position. Ce qui m'inquiète, c'est qu'on continue d'assimiler la citoyenneté à l'immigration. Vous avez fait allusion au fait que certaines questions touchant l'immigration sont étroitement liées à la

fit with citizenship. You represent the bars of Canada. It seems to me that when we use the term “citizenship” we are really talking about how to obtain and lose citizenship. The constant bringing of citizenship in with immigration does not speak to the broader issue of citizenship for all of us. My concern is with the only clause in this bill that I find talks to all of us, whether we were born here or came here, because we are all to be equal. By having this bill highlighted as a citizenship bill, it gives rise to the expectation that it should talk about what all our obligations and rights are, and there is that clause that alludes to that, but the rest talks to those who came here, how they become citizens and how they may lose their citizenship.

Do you have any comments to make, from a public policy point of view, as to whether the bill is properly titled, whether this is the correct road to follow in citizenship? Do you have any other comments from a policy point of view, particularly as someone who has self-acknowledged to have written a book on it and others who have no doubt pondered on it?

**Mr. Trister:** Are you directing the question to me in that respect?

**Senator Andreychuk:** It is to everyone on the panel.

**Mr. Trister:** Part of the reason we have a new bill at all is that the government wants to make it clear that there are rights and obligations of being a citizen, that being a citizen is extra special and that perhaps it has been too easily acquired in the past. The government wants to make sure that if people come here and acquire citizenship they do so honestly, and if not, they want the power to deal with them.

We deal with legislation; we try to stay away from policy. However, I will leave you with this notion. Unlike the immigration legislation — which the CBA would like to see die a quick and entire death — the CBA supports Bill C-16 as structured, subject to our comments, because it streamlines the system.

There is an issue with the citizenship ceremony and who should administer the oath. There is a movement away from citizenship judges and toward people who are well known and recognized for their contribution to Canada and who can stand as examples. That is a good idea. From a citizen's point of view, the government is making positive changes that enhance the emotional attachment to the act of acquiring citizenship. It aids in the explanation of the rights of citizenship. The bill is not the only place to do that, but, in that respect, the bill probably meets the test.

**Senator Andreychuk:** Does the bill help to highlight citizenship in a positive way? Do you think it unduly highlights the difference between being a nationalized citizen and being born on this soil?

**Mr. Trister:** That is an interesting question. Bill C-31 calls permanent residents of Canada “étrangers” in French and “foreign nationals” in English. We are entirely opposed to that change

citoyenneté. Vous représentez les Barreaux du Canada. Il me semble que lorsque nous employons le terme «citoyenneté», nous parlons surtout de l'obtention et de la perte de la citoyenneté. Le fait d'assimiler la citoyenneté à l'immigration nous amène à exclure les enjeux plus vastes liés à la citoyenneté et nous touchant tous. Je suis surtout préoccupée par la seule disposition du projet de loi qui, à mon avis, nous interpelle, que nous soyons nés ici ou ailleurs, car nous devons tous être égaux. Parce que ce projet de loi traite de la citoyenneté, on s'attend à ce qu'il traite de nos obligations et de nos droits, ce à quoi un article fait allusion, alors que dans l'ensemble, il n'interpelle que ceux qui ne sont pas nés ici, leur explique comment devenir citoyen et comment ils pourraient perdre leur citoyenneté.

Du point de vue de l'intérêt public, croyez-vous que l'on ait donné le bon titre au projet de loi, que l'on a adopté l'orientation qui s'impose en matière de citoyenneté? Du point de vue de l'intérêt public, avez-vous d'autres remarques à faire puisque, comme vous l'avez vous-même indiqué, vous avez rédigé un livre sur le sujet et avez sans doute réfléchi à la question?

**M. Trister:** Votre question s'adresse-t-elle à moi?

**Le sénateur Andreychuk:** Elle s'adresse à tous les témoins.

**M. Trister:** Nous avons un nouveau projet de loi notamment parce que le gouvernement veut qu'il soit clair que le fait d'être citoyen canadien entraîne des droits et des obligations, qu'être citoyen canadien est quelque chose de spécial et que la citoyenneté a été attribuée peut-être un peu trop facilement dans le passé. Le gouvernement veut s'assurer que ceux qui acquièrent la citoyenneté canadienne le font honnêtement et, dans le cas contraire, qu'il ait le pouvoir de sévir contre eux.

Nous, nous nous intéressons aux lois; nous préférons ne pas nous mêler de politique. Toutefois, je vous dirai ceci. Contrairement au projet de loi sur l'immigration — dont nous souhaitons le retrait pur et simple — le projet de loi C-16 jouit du soutien de l'ABC, sauf pour quelques réserves, car il rationalise le système.

Il y a aussi la question de la cérémonie d'attribution de la citoyenneté et de ceux qui font prêter serment. De plus en plus, on préfère aux juges de la citoyenneté des gens qui sont bien connus, dont on reconnaît la contribution au Canada et qui peuvent servir de modèles. C'est une bonne idée. Pour les citoyens, c'est un changement positif de la part du gouvernement, car cela rehausse le lien émotif envers l'acquisition de la citoyenneté. Cela permet aussi de mieux expliquer les droits associés à la citoyenneté. On peut faire cela ailleurs que dans ce projet de loi, mais à cet égard, le projet de loi est bon.

**Le sénateur Andreychuk:** Le projet de loi contribue-t-il à mettre en lumière les aspects positifs de la citoyenneté? Croyez-vous qu'il fait une différence indue entre les Canadiens naturalisés et les Canadiens de naissance?

**M. Trister:** C'est une question intéressante. Dans le projet de loi C-31, on appelle les résidents permanents du Canada «étrangers» en français et «foreign nationals» en anglais. Nous

because those terms do not properly represent the historical recognition of immigrants to Canada.

I grew up with a guy who is now directing Sylvester Stallone's movie. I never knew he was not a Canadian citizen. He came to me five years ago when he found out that he did not have Canadian citizenship, and I helped him to get it.

These people, these permanent residents, are taken into our lives. They are like Canadians but they cannot vote. That has been my experience. The department has been so focused on the few who abuse the system that it ends up creating legislation designed to plug a hole but they end up creating more of an immigration enterprise without really enhancing the administration of justice.

How do we view this bill in terms of the taste of the legislation? It is not a pro-citizenship bill in that sense. The immigration bill is far worse than this one.

**Senator Andreychuk:** I know that the CBA is here representing the citizenship and immigration law section and not other administrative law sections. We have had much discussion about the power that would be given to the cabinet, in essence, to deny citizenship in the public interest. Do you have any comment on the validity of that clause? Does the term itself give you any difficulty?

[Translation]

**Mr. St-Pierre:** I would like to deal with your question a bit more broadly. For years, the trend we have been seeing in the whole area of citizenship and immigration is one of fear of the court system in Canada. Our experience in the area of immigration shows that remedies that previously existed are increasingly limited or scrapped.

As a private practitioner observing the workings of the court system, I certainly do not always agree with what judges say. Nevertheless, we do have a court system that on the whole, works very well and serves as a model abroad.

I find Bill C-16 tinged-with a kind of philosophy that you cannot place power in the hands of people acting as judges. It makes no difference whether they are called commissioners, board members or judges. It is as if we did not want to give them any power or at least as little as possible, and as if that power had to be kept strictly within the political realm, or the purely administrative realm under political control.

Canadians tend to be wary of purely political decisions on an issue as fundamental as, for example, who deserves to be a Canadian citizen, or under what circumstances one becomes Canadian.

nous opposons totalement à ce changement car ces termes ne traduisent pas adéquatement la reconnaissance historique des immigrants au Canada.

J'ai grandi avec un type qui réalise maintenant des films avec Sylvester Stallone. Je ne savais pas qu'il n'était pas citoyen canadien. Il est venu me voir il y a cinq ans lorsqu'il a constaté qu'il n'avait pas la citoyenneté canadienne pour que je l'aide à l'obtenir.

Tout comme les résidents permanents, ces gens font partie de notre quotidien. Ils sont comme les autres Canadiens, sauf qu'ils ne peuvent pas voter. Voilà ce que j'ai constaté. Le ministère est tellement obnubilé par les rares cas d'abus du système qu'il finit par légiférer pour boucher les trous, sauf qu'il crée en définitive une véritable entreprise de l'immigration sans améliorer vraiment l'administration de la justice.

Comment considérer ce projet de loi dans ce contexte? Ce n'est pas un projet de loi qui favorise la citoyenneté. Le projet de loi sur l'immigration est encore pire.

**Le sénateur Andreychuk:** Je sais que l'ABC représente ici la Section du droit de la citoyenneté et de l'immigration et non pas les autres sections du droit administratif. Nous avons beaucoup discuté déjà des pouvoirs qui seraient donnés au conseil des ministres, en l'occurrence lui permettant de refuser la citoyenneté lorsque l'intérêt public est en jeu. Que diriez-vous de la validité de cette disposition? Le terme lui-même vous pose-t-il problème?

[Français]

**M. St-Pierre:** J'aimerais reprendre votre question de façon un peu plus large. La tendance que nous voyons depuis des années dans l'ensemble du domaine de la citoyenneté et de l'immigration est celle de la peur du système judiciaire dans ce pays. Notre expérience du domaine de l'immigration nous indique de plus en plus que les recours qui existaient sont limités ou abolis.

Si j'observe, par ailleurs, le fonctionnement du système judiciaire, il est certain qu'en tant qu'avocat exerçant en pratique privée, je ne suis pas toujours d'accord avec ce que disent les juges. Nous avons quand même un système judiciaire qui, dans l'ensemble, fonctionne très bien et sert souvent de modèle à l'étranger.

Je retrouve dans le projet de loi C-16 une espèce de philosophie que l'on ne peut pas mettre entre les mains de personnes qui ont la fonction de juge. Qu'ils se nomment commissaire, tribunal ou juge, cela importe peu. C'est comme si on ne voulait pas leur donner un pouvoir ou enfin le moins possible et qu'il faut absolument garder ce pouvoir à l'intérieur du domaine politique ou du domaine strictement administratif, sous la gouverne du domaine politique.

Au Canada, nous citoyens, avons tendance à être méfiants lorsque les décisions sont strictement politiques et touchent, justement, une question aussi fondamentale que de savoir, par exemple, qui mérite d'être citoyen du Canada ou dans quelles circonstances devient-on Canadien.

[English]

**Mr. Trister:** This department likes to say that it needs more tools to do what it wants to do. It is big on getting more tools in its tool box. On Bill C-86, during the last round of changes to immigration, the department said it just wanted some provisions that it did not intend to use; yet, it has used practically all the tools created in that bill.

In this instance, you must be very careful about the powers and the tools that you are giving. This is broad legislation. As lawyers who are concerned about the administration of justice, this bill makes us very nervous.

**Senator Andreychuk:** I have other questions on the right of appeal, but I will leave them to the second round.

[Translation]

**Mr. Langlais:** It is hard for us, as lawyers, like Mr. Trister said, to entrust judicial decisions to the political arena.

With reference to revocation of citizenship, politicians are being given the power to revoke a judicial decision. According to my history lessons and training, that is a fundamental error in that the political and judicial arenas have always fulfilled separate roles. All of a sudden, we have a situation in which politicians can overturn judicial decisions.

**Senator Finestone:** Politicians or bureaucrats?

**Mr. Langlais:** Both politicians and bureaucrats can overturn the decisions.

**Senator Finestone:** There is a difference between the two.

**Mr. Langlais:** Once the power is given to the minister, there are both administrative and political elements at play. Which one will prevail?

**Senator Finestone:** That is the question.

[English]

**Senator Andreychuk:** Historically, we have had political involvement on humanitarian grounds that are clearly transparent. If the legal requirements lead to a conviction or to a stripping of citizenship, there has always been the political involvement. We clearly understood that it was political and it was generally on humanitarian grounds. I take your point.

**Mr. St-Pierre:** We do have a rich series of jurisprudence in the appeal division of the Immigration and Refugee Board on humanitarian issues. We deal with that every day. We have questions on the deportation of criminals and on issues of sponsorship. Such humanitarian issues are taken into account every day. It is quite clear that, yes, there will be political jurisdiction but courts in this country are doing that every day.

[Traduction]

**M. Trister:** Le ministère se plaît beaucoup à dire qu'il a besoin de nouveaux outils pour faire ce qu'il veut pouvoir faire. Il aime vraiment beaucoup garnir son coffre à outils. S'agissant du projet de loi C-86, la dernière série de remaniements à la Loi sur l'immigration, le ministère avait dit avoir besoin de certaines dispositions qu'il n'avait pourtant pas l'intention d'utiliser. Or, il a eu recours à pratiquement tous les moyens que lui donnait le projet de loi.

Dans ce cas-ci, il convient que vous soyez très prudents lorsque vous donnez des outils et des pouvoirs. Il s'agit d'un texte législatif très vaste. Nous autres, avocats, qui nous soucions de la bonne administration de la justice, nous voyons ce projet de loi avec pas mal d'appréhension.

**Le sénateur Andreychuk:** J'avais une autre question concernant le droit d'appel, mais j'y viendrai au second tour.

[Français]

**M. Langlais:** Il nous est très difficile comme juristes, comme le dit M<sup>e</sup> Trister, de confier au domaine politique des décisions judiciaires.

Lorsqu'on parle de la révocation de la citoyenneté, on accorde au domaine politique le droit de révoquer ce qui aura été accordé judiciairement. C'est là une erreur fondamentale dans la mesure où le domaine politique — ceci d'après mes cours d'histoire ou ma formation — et le domaine judiciaire ont toujours été des fonctions séparées. Tout à coup, nous avons une situation où le domaine politique peut renverser une décision judiciaire.

**Le sénateur Finestone:** Politique ou administratif?

**M. Landelais:** Les domaines politiques et administratifs peuvent renverser.

**Le sénateur Finestone:** Il y a une différence entre les deux.

**M. Landelais:** On se retrouve dans une telle situation qu'à partir du moment où le pouvoir est accordé au ministre, il y a une nuance administrative et il y a une nuance politique. Laquelle l'emportera?

**Le sénateur Finestone:** C'est un point d'interrogation.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** L'intervention du politique pour des raisons humanitaires a toujours été parfaitement transparente. Si la loi débouche sur une condamnation ou sur un retrait de la citoyenneté, la politique intervient inmanquablement. Nous savions à coup sûr que c'était une intervention politique qui, en règle générale, reposait sur des motifs humanitaires. Je conçois fort bien ce que vous dites.

**M. St-Pierre:** À la division des appels de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la jurisprudence dans les dossiers humanitaires est extrêmement bien pourvue. Il y a la déportation des criminels ainsi que la question des parrainages. Ces questions humanitaires, nous en sommes saisis chaque jour qui passe. En effet, il est parfaitement évident qu'il y aura toujours une juridiction politique, mais il n'empêche que les tribunaux canadiens sont appelés à en entendre chaque jour qui passe.

[Translation]

**Senator Joyal:** First, I would like to ask my question to the representatives of the Barreau du Québec; to Mr. St-Pierre in particular because he raised the question. I am surprised to see that at page 5 of your brief you refer to the power to reverse a decision under the legislation and you say:

The Barreau du Québec would like to point out that the Minister is not given enough time and faces too many constraints in reversing a decision under section 30 of the bill.

You merely raise the issue, but you do not propose any formal amendment. This morning, we had a witness, Mr. David Matas, who proposed very formal amendments because he felt, on behalf of the association he was representing, that there were serious grounds for amending the bill.

Although I agree with you in principle that we are introducing an element of political discretion into an otherwise administrative procedure, thus leaving the administration of the objectives of the legislation open to interference that is beyond review — and I will come back to this a bit later — you make no formal recommendation to amend.

When the organization that is authorized to speak to the working principles of the court system makes no recommendation, it remains a concern, but goes no further than a general observation. It appears to me that there is a difference between the French text and the English text of section 30. The French text says, and I quote:

...dans le cas où, selon lui, la décision est entachée d'une erreur importante.

The word "importante" is important. The English text says:

[English]

...if there appears to have been a material defect in the decision.

[Translation]

A "material defect" is much more specific and limited, and in my view, is not as significant as an "erreur importante." It seems to me that there are two standards for exercising discretion which could lead to two types of decisions, depending on whether the case involves a "material defect" or an "erreur importante." Am I going too far by interpreting the section in this way or does this not confirm, in a way, your conclusion that submitting a decision to the minister's discretion may lead to two types of decisions?

**Mr. St-Pierre:** First of all, I would like to say that you are absolutely right. The Barreau du Québec's brief is lacking insofar as the assessment of the review mechanism is concerned. That is why I dwelt on this issue a few minutes ago. By way of explanation, however, I must say that it is important for us to analyze the review structures in the proposed immigration legislation. If you recall, not very long ago, there was talk of

[Français]

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais d'abord poser ma question aux représentants du Barreau de Québec; à M. St-Pierre en particulier puisque c'est lui qui a soulevé la question. Je suis étonné de constater que dans votre mémoire, à la page 6, vous faites référence aux mécanismes de révision de la loi et vous dites:

Le Barreau du Québec voudrait soulever la question d'insuffisance de temps et des autres contraintes imposées au pouvoir du ministre d'annuler une décision en vertu de l'article 30 du projet de loi.

Vous soulevez seulement la question, mais vous ne proposez pas formellement d'amendement. Ce matin, nous avons eu un témoin: M. David Matas, qui nous a proposé de façon très formelle des amendements, parce qu'il estimait, au nom de l'association qu'il représentait, que le motif était suffisamment sérieux pour amender le projet de loi.

Bien que je partage votre discussion de principe, à savoir qu'on introduit un élément de discrétion «politique», à un processus qui autrement est administratif et qu'on rend, par conséquent, l'administration des objectifs de la loi ouverte à des interventions qu'on ne contrôle pas — et je vais revenir sur ce sujet un peu plus loin — vous ne faites pas de recommandation d'amendements formelle.

Si l'organisme autorisé à parler au nom des principes de fonctionnement du système judiciaire ne fait pas de recommandation, cela reste une préoccupation, mais cela ne va pas plus loin que de faire une observation générale. À cet égard, à l'article 30, il me semble qu'il y a une différence dans le texte français et dans le texte anglais. Le texte français dit, et je le lis:

[...] dans le cas où, selon lui, la décision est entachée d'une erreur importante.

Le mot «importante» est important. Dans le texte anglais on dit:

[Traduction]

[...] if there appears to have been a material defect in the decision.

[Français]

Un «material defect» c'est beaucoup plus précis et plus circonscrit et, à mon avis, ce n'est pas aussi important qu'une «erreur importante». Il me semble qu'il y ait deux mesures de l'ouverture à la discrétion qui pourrait entraîner deux types de décisions, selon que l'on a affaire à un «material defect» ou à une «erreur importante». Est-ce que j'exagère en interprétant l'article de cette façon ou si cela ne confirme-t-il pas, d'une certaine façon, que la conclusion que vous exprimez de soumettre à la discrétion ministérielle la décision dans ce cas en particulier, peut amener à deux types de décisions?

**M. St-Pierre:** J'aimerais d'abord souligner que vous avez tout à fait raison. Le mémoire présenté par le Barreau du Québec est déficient pour ce qui est de l'étude des recours. C'est pourquoi j'ai insisté sur cette question, il y a quelques minutes. Il faut dire, cependant, peut-être à notre décharge, qu'il est important pour nous d'analyser les structures de recours qui existent quant à la législation proposée en matière d'immigration. Si vous vous

doing away with the present board. Our comments are therefore premised on the continued existence of an independent specialized board, with added functions, for example, country of origin risk assessments. A new power has been created; an appeal mechanism for refugee decisions is proposed. The minister has clearly proposed that the board continue to exist and be enlarged. We took that into account when studying the power to reverse a decision under the current bill and concluded that there is obviously a problem. I agree with you, the drafting of section 30, to a lawyer, clearly poses a problem.

Federal Court case law on the review of decisions of immigration officials deals with the notion of discretion, at the heart of an immigration official's powers. The test applied by the Federal Court is usually to determine whether the official did or did not have regard to all of the evidence, not whether there was an error, but whether all of the evidence was taken into account. Is there an error so patent that the court must intervene? Section 30 of the bill gives the minister a review power that seems a very broad discretion, that might indeed lead to decisions that would be unacceptable to the public and could not be legally challenged. That is one of the problems that we can anticipate with this drafting.

I have obviously listened closely to my colleague's comments on the department's wishes. As I also pointed out, we have a major problem with the philosophy that seeks to eliminate judicial remedies in Canada.

[English]

**Sen. Joyal:** I would like to continue in that same vein with a question on the definition of "public interest." It seems to me that the Canadian Bar Association, especially on the recommendation of amendments to clause 23(6), introduces a notion that is certainly of a different nature than the one that the bill contains at clause 21. Clause 21 provides that the minister be "satisfied that there are reasonable grounds to believe that it is not in the public interest." There is a notion of public interest in the bill.

You are proposing another element that is not in clause 23(6) of the bill, which is the consideration of national interest. If you read clause 23(6) correctly, this notion of national interest is not contained in that paragraph. That clause says:

On completion of its investigation, the Review Committee shall report to the Governor in Council on the investigation. The Review Committee shall, when it is convenient to do so, provide the report's conclusion to the person who is the subject of the report.

souvenez, il a été question, il n'y a pas très longtemps, d'abolir le tribunal qui existe actuellement. D'où le fait que les remarques que nous avons présentées tiennent compte de la continuation, du maintien d'un tribunal indépendant, avec une spécialisation, et même l'ajout de fonctions, par exemple, d'analyse de risques pour une personne dans son pays d'origine. On a donné un nouveau pouvoir; on propose de créer une instance d'appel pour les décisions de réfugiés. Il est très clair que le ministre propose le maintien du tribunal et son élargissement. Nous avons tenu compte de cette volonté lorsque nous avons étudié les mécanismes de révision qui sont présentés dans le projet de loi tel qu'il existe aujourd'hui pour conclure qu'il y a, évidemment, un problème. Je suis d'accord avec vous, la rédaction de l'article 30, pour un juriste, pose manifestement problème.

La jurisprudence de la Cour fédérale, en matière de révision de décisions d'un agent d'immigration regarde la notion de discrétion qui est au coeur des pouvoirs de l'agent d'immigration. Les critères appliqués par la Cour fédérale se situent normalement à l'étude, de savoir si l'agent a, oui ou non, tenu compte de l'ensemble de la preuve, non pas de savoir s'il y a eu une erreur, mais bien si on a tenu compte de l'ensemble présentée. Y a-t-il une erreur si manifeste qu'il faille intervenir? À l'article 30 du projet de loi, on donne donc un pouvoir de révision au ministre, ce qui paraît être une discrétion très large, qui risque, effectivement, de mener à des décisions qui soient inacceptables aux yeux du grand public et qu'on ne puisse pas attaquer en justice. C'est un des problèmes que l'on peut prévoir avec la réaction.

J'ai, évidemment, bien écouté les représentations de mon collègue en ce qui a trait à la volonté du ministère. Comme je l'ai aussi souligné, nous avons un problème majeur venant d'une philosophie qui cherche à éliminer des recours d'ordre judiciaire au Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je voudrais poursuivre dans la même veine en vous interrogeant au sujet de la définition de l'«intérêt public». J'ai l'impression que, surtout en ce qui concerne la recommandation d'amender le paragraphe 23(6), l'Association du Barreau canadien introduit une notion d'une nature manifestement différente de ce que l'on trouve dans le projet de loi à l'article 21. En effet, l'article 21 porte que le ministre doit être «convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il est contraire à l'intérêt public...». Le projet de loi comporte bel et bien la notion de l'intérêt public.

Par contre, vous proposez ici un autre élément qui ne se retrouve pas au paragraphe 23(6), en l'occurrence l'intérêt national. Si vous lisez attentivement cette disposition, vous constaterez que la notion d'intérêt national ne s'y trouve pas. La disposition en question se lit comme suit:

Au terme de son enquête, le Comité de surveillance fait rapport au gouverneur en conseil; il communique ses conclusions à l'intéressé au moment qu'il juge opportun.

You express a criterion of national interest that is not present in the paragraph. Since we have had discussions on the definition of public interest versus national interest, and the possibility that there should be some criteria, why are you supporting at this point that we introduce that notion of national interest there?

**Mr. Trister:** That is a good question. I wish Mr. Gordon Maynard from Vancouver were here. I am not entirely sure.

The clause says “when it is convenient to do so, provide the report’s conclusion to the person who is the subject of the report.” The expression “when it is convenient to do so” is broad and ambiguous. I think they wanted it replaced. I will ask my colleague whether she knows the answer.

**Ms Ramo:** I think part of our concern at the time was that “when it is convenient to do so” is a broad concept and that, as such, individuals might never get the information. We would suggest an amendment that would provide some guidance for “as soon as possible.” There should also be something to make it more palatable to the department to make this change rather than a complete wholesale change. Our idea is that the report should be provided as soon as possible unless the department could provide some issue of national interest whereby they could withhold that information.

**Mr. Trister:** Are you clear on that or should we take another go around?

**Senator Joyal:** In my opinion, it is important for lawyers to have coherence within the legislated text.

**Mr. Trister:** You are asking, I believe, whether we care particularly about national interest versus public interest in the context of that clause? The difference between national interest and public interest is only reflective of the fact that the federal government is involved in the national interest. I do not mean to say that that is different from the public interest; it is more reflective of the fact that the federal government is handling it. It does not matter whether the word “public” can be found elsewhere in the bill and in this clause also, that is fine.

The key point we are trying to get across is that the report should not be provided only when it is convenient to do so. The report should be provided unless it is in the public or national interest not to provide it. That is the point.

**The Deputy Chairman:** What is the difference between “public” and “national”?

**Senator Fraser:** “Public” holds a broader meaning.

**Senator Joyal:** Perhaps I am wrong, but my average understanding of “public interest” is that it would cover issues that relate to order in society. It is not in the public interest, for example, to expose children to pornography, whereas an item of national interest involves the nation. The word “nation” is

Vous avancez un critère d’intérêt national qui n’existe pas dans cette disposition. Puisque nous avons parlé de la définition de l’intérêt public par opposition à l’intérêt national, mais aussi de la possibilité qu’il y ait un critère d’un genre ou d’un autre, pourquoi soutenez-vous maintenant qu’il faille introduire ici cette notion d’intérêt national?

**M. Trister:** Cette question est excellente et je déplore que M. Gordon Maynard de Vancouver ne soit pas ici pour y répondre car je ne suis pas trop sûr de pouvoir le faire.

La disposition en question dit: «il communique ses conclusions à l’intéressé au moment qu’il juge opportun». L’expression «au moment qu’il juge opportun» est à la fois générale et ambiguë. Je pense que c’est celle-là qu’on voulait voir remplacée. Je vais demander à ma collègue si elle peut répondre à cette question.

**Mme Ramo:** Je pense qu’à l’origine, ce qui nous inquiétait, c’était que cette expression «au moment qu’il juge opportun» était tellement générale qu’il était fort possible que l’intéressé ne soit jamais mis au courant. Nous proposerions donc un amendement qui circonscrirait mieux la notion de «le plus tôt possible». Il faudrait également que cet amendement rende la chose plus acceptable pour le ministère afin qu’il convienne d’apporter ce changement à cet endroit-là au lieu de modifier tout le texte. À notre sens, le rapport devrait être communiqué le plus tôt possible, sauf si le ministère peut faire valoir une question d’intérêt national justifiant que les conclusions ne soient pas divulguées.

**M. Trister:** Est-ce que cela vous va ou devrions-nous essayer de préciser encore une fois?

**Le sénateur Joyal:** À mon sens, il est important que les avocats aient le même entendement du texte de loi.

**M. Trister:** Vous vous demandez, je pense, si nous nous soucions particulièrement de l’intérêt national par opposition à l’intérêt public dans le cadre restreint de cette disposition. La différence entre l’intérêt national et l’intérêt public est souvent la résultante du fait que le gouvernement fédéral intervient plutôt dans l’intérêt national. Je ne veux pas dire pour autant que cela ne correspond pas à l’intérêt public, pas du tout, mais c’est plutôt la résultante du fait que le gouvernement fédéral s’occupe de l’intérêt national. Peu importe que le mot «public» se retrouve ailleurs dans le projet de loi, et même dans cette disposition-ci, cela ne pose pas problème.

L’essentiel de ce que nous essayons de faire valoir ici, c’est que ce rapport ne doit pas seulement être communiqué lorsqu’il est opportun de le faire. Il doit automatiquement être communiqué sauf si l’intérêt public ou l’intérêt national s’y oppose. C’est de cela qu’il s’agit.

**Le vice-président:** Quelle est la différence entre «public» et «national»?

**Le sénateur Fraser:** Le mot «public» a une acception plus large.

**Le sénateur Joyal:** Je me trompe peut-être, mais ce que je comprends en général de l’«intérêt public», c’est qu’il s’agit de tout ce qui concerne l’ordre social. Ainsi, il n’est pas dans l’intérêt public de mettre la pornographie à la portée des enfants, alors que quelque chose d’intérêt national fait intervenir la nation. Le mot

contained in "national," but it is not in "public." As such, national interests refer to a kind of body politic of the existence of Canada, to put it in the broadest terms. With that, there can be matters of security, system of government, respect for the judicial system and many elements attached to that definition. Public interest covers, to a point, issues of private society.

**Mr. Trister:** In that context and with that definition in mind, "national" would be more appropriate, because it was written in contemplation of security issues. That is the whole point. The nature of the information that would likely be withheld in this circumstance would relate more to a security issue than any other issue.

**Senator Joyal:** That is the reason we wrestle with this bill. There are different concepts that are mentioned, or referred to, and they are not defined. At least there are no criteria or sets of criteria that provide direction, without defining them in an exhaustive way. It is always difficult to give a comprehensive definition of those terms, because they are evolving terms. When we introduce a new definition, where there are existing definitions in the bill of other interests, it becomes necessary to create coherence. An act of Parliament must be interpreted in terms of a coherent system of rules.

Mr. Trister, you are an expert on citizenship.

**Mr. Trister:** Simply because I wrote a book on it does not mean that I am an expert.

**Senator Joyal:** Taking the initiative to write a book is commendable. Clauses 47 and 48 contain notions that are important for us to understand. We would appreciate it if you could be of help to us. In reference to "a citizen of the Commonwealth," clause 47(1) states:

Every person who, under an enactment of a Commonwealth country other than Canada, is a citizen or national of that country has in Canada the status of a citizen of the Commonwealth.

Clause 47(2) states:

Any law or regulation of Canada, unless it provides otherwise, has the same effect in relation to a citizen of Ireland who is not a citizen of the Commonwealth as it has in relation to a citizen of the Commonwealth.

We know the very special situation in Ireland, under the Statute of Westminster.

Clause 48 states:

For the purposes of an enactment in force in Canada on and after the coming into force of this section that refers to the status of British subject...

Years ago, passports indicated that a Canadian citizen is a British subject. What kind of qualification do you make of the status of British subject in reference to the status of Canadian

«nation» se retrouve dans le mot «national», mais pas dans le mot «public». Ainsi, les intérêts nationaux s'entendent d'un genre d'ordre politique dont dépend l'existence du Canada, pour dire les choses de la façon la plus générale possible. Cela étant, il peut y avoir des éléments de sécurité, de système de gouvernement, de respect du système judiciaire et bien d'autres éléments encore qu'on peut rattacher à cette définition. L'intérêt public, jusqu'à un certain point, s'entend des questions qui intéressent la société privée.

**M. Trister:** Dans ce contexte et étant donné précisément cette définition, le mot «national» conviendrait mieux, étant donné qu'il a été mis là en pensant précisément aux questions de sécurité. C'est de cela qu'il s'agit. Le genre d'information qui ne serait pas divulguée dans ces circonstances concernerait davantage une question de sécurité que quoi que ce soit d'autre.

**Le sénateur Joyal:** C'est précisément la raison pour laquelle ce projet de loi nous interpelle. Plusieurs concepts différents sont mentionnés ou évoqués, sans pour autant être définis. À tout le moins, il n'existe aucun critère ou série de critères qui pourraient nous guider sans pour autant qu'ils soient définis de façon exhaustive. Il est toujours difficile de donner une définition exhaustive de termes comme cela étant donné que leur signification évolue. Lorsque nous donnons une nouvelle définition, lorsqu'il y a dans le projet de loi des définitions d'autres intérêts qui existent déjà, il faut impérativement assurer une certaine cohérence. En effet, toute loi du Parlement doit pouvoir être interprétée à partir d'un ensemble de règles cohérent.

Monsieur Trister, vous êtes un expert en matière de citoyenneté.

**M. Trister:** Ce n'est pas parce que j'ai écrit un livre à ce sujet que je suis un expert.

**Le sénateur Joyal:** Il est toujours louable de prendre l'initiative d'écrire un livre. Les articles 47 et 48 contiennent des notions qu'il importe que nous comprenions bien. Nous vous saurions gré de bien vouloir nous aider. S'agissant d'un «citoyen du Commonwealth», le paragraphe 47(1) dit ceci:

Les personnes qui sont citoyens ou nationaux d'un autre pays du Commonwealth ont, au Canada, la qualité de citoyen du Commonwealth.

Le paragraphe 47(2) dit ceci:

Pour l'application des lois du Canada et de leurs règlements, le citoyen irlandais qui n'est pas citoyen du Commonwealth y est assimilé, sauf disposition contraire du texte.

Nous connaissons la situation très particulière de l'Irlande en vertu du Statut de Westminster.

L'article 48 dit ceci:

Dans toute disposition législative qui continue de s'appliquer au Canada après l'entrée en vigueur du présent article, la mention de la qualité de sujet britannique [...]

Il y a des années de cela, le passeport canadien mentionnait qu'un citoyen canadien était un sujet britannique. Comment concevez-vous le statut de sujet britannique par rapport au statut

citizens or citizens of the Commonwealth? In other words, what are the benefits that I enjoy, according to that clause, as a Canadian citizen in consideration of the fact that I have the status of British subject?

**Mr. Trister:** The point is that certain legislation passed by countries creates international agreements, treaties, and so on. The notion of being a member of the Commonwealth has certain practical implications in immigration law. For example, if you are a member of a Commonwealth country, you may be visa-exempt in Canada. If you are a member of a Commonwealth country, you may be visa-exempt in the United States. If you were a permanent resident of Canada and from a Commonwealth country, you would not need a visa to go to the United States. However, if you were a permanent resident of Canada but not from a Commonwealth country you would need a visa to enter the United States.

It is important to know that you have the benefit of being a British subject, because certain countries will grant British subjects certain advantages; the same holds true for members of the Commonwealth. Thus, clause 47(1) simply states that, as a Canadian citizen, to the extent that those organizations grant rights to Commonwealth citizens, a person will receive those benefits. What the benefits are depends on the document that grants it. On immigration, it often means that you can be visa-exempt to other countries.

**Senator Joyal:** What is the essential link that is made between the status of British subject and the mention of 'Canadian citizenship'? I understand that my passport has not changed even though that particular wording was removed from it.

**Mr. Trister:** If this clause were not included, one would wonder what else could grant you the rights of being a British subject, whatever those rights might be.

**Senator Joyal:** What would entitle me to benefit from the rights that normally accrue to a British subject, because I am not a British subject? You cannot say that I am a British subject, as I am not a British subject. As a Canadian citizen, I enjoy the benefit of the rights that are afforded to British subjects. I believe there is a clear distinction of essential elements.

**Mr. Trister:** It is clear to me that before we had Canadian citizenship, we were British subjects. To the extent that we have citizenship, it maintains our rights as British subjects, although we do not call ourselves British subjects now. We still have the same rights in relationship to the Crown that we had as individuals before we became Canadian citizens.

**Senator Joyal:** I understand that, even though there is a major nuance in terms of concept. My interpretation is that because I am a Canadian citizen, when I travel in a foreign country I am assimilated to the protection and special status that might be recognized for a British subject. However, I am not a British subject, as such, because I do not live under the authority of the

de citoyen canadien ou de citoyen du Commonwealth? En d'autres termes, selon cet article, quels sont les avantages que j'ai en ma qualité de citoyen canadien étant donné le fait que j'ai la qualité de sujet britannique?

**M. Trister:** Il y a que certaines lois adoptées par certains pays créent des accords, des traités et autres instruments internationaux. Faire partie du Commonwealth a certaines répercussions d'ordre pratique en droit de l'immigration. Par exemple, si vous êtes citoyen d'un pays du Commonwealth, on ne vous demandera pas de visa pour entrer au Canada. Si vous êtes citoyen d'un pays du Commonwealth, on ne vous demandera pas de visa pour entrer aux États-Unis. Si vous êtes un résident permanent du Canada et d'un pays du Commonwealth, on ne vous demandera pas de visa pour entrer aux États-Unis. Par contre, si vous êtes un résident permanent du Canada mais pas d'un pays du Commonwealth, il vous faudra un visa pour entrer aux États-Unis.

Il faut bien savoir que la qualité de sujet britannique présente un avantage étant donné que certains pays accordent aux sujets britanniques un traitement privilégié, et il en va de même pour les ressortissants du Commonwealth. Par conséquent, le paragraphe 47(1) dit simplement qu'en tant que citoyen canadien, et dans la mesure où ces organismes accordent certains droits aux citoyens du Commonwealth, la personne en question jouira de ces avantages. Les avantages en question dépendent du document qui les octroie. Dans le cas de l'immigration, cela signifiera souvent l'exemption de visa pour entrer dans un autre pays.

**Le sénateur Joyal:** Quel est le lien essentiel qu'on fait entre la qualité de sujet britannique et la notion de citoyenneté canadienne? Je sais que mon passeport n'a pas changé, même si le libellé en question n'y figure plus.

**M. Trister:** S'il n'y avait pas cette disposition, on pourrait se demander ce qui pourrait vous octroyer les droits associés à la qualité de sujet britannique peu importe ce que ces droits peuvent être.

**Le sénateur Joyal:** En d'autres termes, qu'est-ce qui me permettrait de profiter des droits qui sont normalement conférés à un sujet britannique étant donné que je n'en suis pas un? Vous ne pouvez pas affirmer que je suis un sujet britannique, je n'en suis pas un. En ma qualité de citoyen du Canada, je profite des droits qui sont conférés aux sujets britanniques. Je crois qu'il y a ici une distinction très claire entre certains éléments essentiels.

**M. Trister:** Ce qui est clair pour moi, c'est qu'avant l'avènement de la citoyenneté canadienne, nous étions des sujets britanniques. Puisque nous avons maintenant la citoyenneté canadienne, nous conservons nos droits de sujets britanniques même si nous ne nous donnons pas ce titre. Nous avons toujours par rapport à la Couronne les mêmes droits que ceux qui nous étaient conférés lorsque nous sommes devenus des citoyens du Canada.

**Le sénateur Joyal:** Je comprends cela, mais il y a quand même une nuance importante en ce qui concerne le concept. À mon avis, du fait de ma citoyenneté, lorsque je voyage dans un autre pays, je jouis de la protection et du statut particulier qui peuvent être accordés à un sujet britannique. Cependant, je ne suis pas un sujet britannique comme tel, car je ne relève pas de l'autorité de la

Queen of England. Rather, I live under the constitutional authority of the Queen of Canada, who happens to be, of course, the Queen of England. Legally, however, those two terms are different, in that they imply two different sovereigns vested in the same person but they are very different from one another.

If I am a Canadian citizen, I live in a constitutional monarchy; I am not a British subject. There is only one sovereign over me; there cannot be two sovereigns. I enjoy the benefits that are recognized to formal British subjects because I am a Canadian citizen, not because I am formerly a British subject.

**Mr. Trister:** Clause 48 states as follows:

For the purposes of an enactment in force in Canada on and after the coming into force of this section that refers to the status of a British subject ...

Thus, if there is existing legislation in Canada that speaks of rights to British subjects, when you become a Canadian citizen, since those laws may not have been updated, per se, essentially those statuses are equated. That is how I read the clause and that is what the clause is accomplishing.

I read the previous clause in regard to the Commonwealth slightly differently, in the sense that that seems to grant membership in the Commonwealth, which is not the same as being a British national. Clause 48 does a different thing. It states that if a British subject has been referred to in previous legislation that is still in force that means Canadian citizenship.

**Senator Joyal:** I do not dispute your interpretation, Mr. Trister.

**Senator Andreychuk:** My understanding is that we signed certain undertakings and agreements when we entered the Commonwealth. Does that not reflect what we have done and our obligations?

**Mr. Trister:** I believe that is the purpose of first clause, yes.

**Senator Andreychuk:** Is clause 48 interpretative of that obligation?

**Mr. Trister:** Clause 48 speaks to the fact that there are laws in Canada that exist. When this bill comes into force, those elements that refer to British subjects will stand because they were passed before we had Canadian citizenship, and, to the extent that these exist, Canadian citizenship is to be read as if you were a British subject for the purposes of those laws.

**Senator Andreychuk:** Clause 47 is explanatory. It is interesting that we have noted clause 47 because of an international obligation like the Commonwealth. I agree that it is historical and different. We have other international obligations, all of which we should have listed.

Reine d'Angleterre. Je relève plutôt de l'autorité constitutionnelle de la Reine du Canada, qui est aussi évidemment la Reine d'Angleterre. Légalement, cependant, ces deux termes sont différents, en ce sens qu'ils concernent deux titres de souverains différents conférés à la même personne, mais ils demeurent quand même très différents l'un de l'autre.

Si je suis citoyen canadien, je vis dans une monarchie constitutionnelle; je ne suis pas sujet britannique. Je relève d'un seul souverain, et non de deux. Je jouis des avantages accordés aux anciens sujets britanniques parce que je suis citoyen canadien et non parce que j'ai déjà été sujet britannique.

**M. Trister:** L'article 48 stipule:

Dans toute disposition législative qui continue de s'appliquer au Canada après l'entrée en vigueur du présent article, la mention de la qualité de sujet britannique [...]

Par conséquent, s'il existe des lois canadiennes qui parlent des droits des sujets britanniques, quand on devient citoyen canadien, étant donné que ces lois n'ont peut-être pas été mises à jour, ces deux statuts sont essentiellement équivalents. C'est ainsi que j'interprète l'article et c'est l'effet de l'article en question.

J'interprète un peu différemment l'article précédent, en ce qui concerne le Commonwealth, en ce sens qu'il semble conférer l'appartenance au Commonwealth, ce qui ne revient pas à dire qu'on est Britannique. L'article 48 est différent. Il stipule que si quelqu'un est sujet britannique aux termes d'une autre loi qui est encore en vigueur, cela signifie qu'il est citoyen canadien.

**Le sénateur Joyal:** Je ne conteste pas votre interprétation, monsieur Trister.

**Le sénateur Andreychuk:** Je crois savoir que nous avons signé certaines conventions et ententes lorsque nous avons adhéré au Commonwealth. Cela ne reflète-t-il pas ce que nous avons fait et quelles sont nos obligations?

**M. Trister:** Je crois que c'est l'objet du premier article, en effet.

**Le sénateur Andreychuk:** L'article 48 interprète-t-il cette obligation?

**M. Trister:** L'article 48 parle du fait qu'il existe d'autres lois au Canada. Lorsque ce projet de loi entrera en vigueur, les parties où il est question de sujets britanniques continueront de s'appliquer parce qu'elles ont été adoptées avant que la citoyenneté canadienne existe, et dans la mesure où ces dispositions sont encore en vigueur, la mention de citoyenneté canadienne équivaut à la mention de la qualité de sujet britannique aux fins de ces lois.

**Le sénateur Andreychuk:** L'article 47 explique bien ce qu'il en est. Il est intéressant que nous ayons vu dans l'article 47 une conséquence de notre obligation internationale en raison de notre participation au Commonwealth. Je conviens que c'est une question historique et différente des autres. Nous avons d'autres obligations internationales que nous aurions dû mentionner au complet.

[Translation]

**Mr. St-Pierre:** I have no formal answer to give that question. However, subsections 32(1) and 32(2) of the 1993 Immigration Act look to me to be virtually identical to the English version you quoted. Unfortunately, I do not have the English version. It might be a good idea to look at the proceedings from that time to see what the understanding was.

**The Deputy Chairman:** What year was that?

**Mr. St-Pierre:** It is a 1993 document. The amendment referred to would be Act 108, 74, 75 and 76, section 31. There do not appear to have been any amendments between the former act and the new one.

[English]

**Senator Finestone:** I asked the government for an explanation and was told that Part 6, clauses 47 and 48, deal with the status of Commonwealth citizens, the property and legal rights of non-citizens in Canada and the status of non-citizens in legal proceedings.

I was informed that the changes to the provisions in Part 6 are minor technical amendments, such as changing section numbers so that they are compatible with the proposed legislation. Since there was no need to make any substantive changes to this part of the current act, this element of the clause-by-clause analysis only provides a brief description of each section without a rationale section.

Thus, clause 47(1) clarifies that a person who is a citizen or a national of a Commonwealth country other than Canada has the status of a Commonwealth citizen in Canada. That is a significant amount of language to say that it is all the same.

Clause 48 clarifies that a reference to the status of a British subject is an enactment enforced in Canada on or after the coming into force of the proposed legislation and is to be considered a reference to the status of a Canadian citizen or of a Commonwealth citizen or both. Does that explain the matter?

**Senator Joyal:** We tried to understand those difficult elements. As you know, this is the kind of concept that is not a favourite of political scientists or lawyers. There are very few discussions about what is citizenship essentially.

Some witnesses and members of our committee have pointed out that the definition of the rights of citizenship is very limited, even in our Charter of Rights and Freedoms. Only sections 3, 6 and 23 of the Charter speak to citizenship.

[Translation]

All these notions of citizenship are very poorly defined. You must be aware of the consultation document released by the Government of Quebec last week, which also deals with citizenship. International legal citizenship is confused with being a

[Français]

**M. St-Pierre:** Je n'ai pas de réponse formelle à fournir à cette question. Toutefois, si je lis la loi de 1993, la Loi sur l'immigration, les articles 32(1) et 32(2) me semblent à peu près identiques à la version anglaise que vous avez cité. Je n'ai malheureusement pas la version anglaise. Il y aurait lieu peut-être lieu de revoir les travaux de cette époque pour voir qu'elle en était la compréhension.

**Le vice-président:** Qu'elle était l'année?

**M. St-Pierre:** C'est un document de 1993. La modification dont on fait état serait la loi 108, 74, 75 et 76, article 31. Il ne semble pas y avoir de modifications entre l'ancienne loi et la nouvelle.

[Traduction]

**Le sénateur Finestone:** J'ai demandé une explication au gouvernement et l'on m'a répondu que les articles 47 et 48, à la partie 6, portent sur la qualité de citoyens du Commonwealth, les droits de propriété et autres droits conférés par la loi aux non-Canadiens, ainsi que leur situation dans le cas de procédures judiciaires.

On m'a informée que les changements apportés aux dispositions de la partie 6 sont des amendements de forme mineurs, comme des changements dans la numérotation par exemple afin d'assurer la compatibilité avec l'ensemble du projet de loi. Étant donné qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications de fond à cette partie de la loi actuelle, cet élément de l'analyse du projet de loi article par article présente seulement une brève description de chaque article, sans en donner la raison d'être.

Ainsi, le paragraphe 47(1) précise que les personnes qui sont citoyens ou nationaux d'un autre pays du Commonwealth que le Canada ont la qualité de citoyen du Commonwealth au Canada. On utilise beaucoup de mots pour dire que c'est exactement la même chose.

L'article 48 précise que la mention de la qualité de sujet britannique dans toute disposition législative qui s'applique encore au Canada après l'entrée en vigueur du projet de loi vaut mention de celle de citoyen canadien ou de citoyen du Commonwealth ou des deux. Cela explique-t-il bien la situation?

**Le sénateur Joyal:** Nous avons essayé de comprendre ces éléments difficiles. Comme vous le savez, ce n'est pas le type de concept qu'adorent les politologues ou les avocats. Il n'y a pas vraiment beaucoup de discussions au sujet de ce qu'est la citoyenneté.

Des témoins et des membres du comité ont fait remarquer que la définition des droits des citoyens est très limitée, même dans notre Charte des droits et libertés. Seuls les articles 3, 6 et 23 de la Charte mentionnent la citoyenneté.

[Français]

Toutes ces notions de citoyenneté sont très mal définies. Vous avez dû prendre connaissance du document que le gouvernement du Québec a publié pour consultation la semaine dernière, qui parle aussi de citoyenneté. On confond la citoyenneté juridique

member of a society. In our definition or approach to this bill, it would be desirable to define these terms.

In Canada in particular, there is some confusion between the words “nationality” and “citizenship”. The United States refer very specifically to nationality in their legislation, whereas we do not in our legislation. We merely assume without defining.

[English]

In a clause of the bill, we should formally recognize the legal ground on which we understand citizenship in Canada. In the context of the movement of people that will take place in the forthcoming years, that will become an important element of understanding the concept and notions of how the entire sector of citizenship in Canada is defined and understood.

Could you comment as to why in Canada nationality and citizenship has been confused? Could you suggest a way of interpreting that in order that we could profit from your expertise?

[Translation]

**Mr. St-Pierre:** International law creates some confusion. There is a reason why we have this problem. The 1954 Refugee Convention uses the word “nationality” in both English and French to mean two completely contradictory things namely, ethnic origin and citizenship. International law uses the term “nationality” in the way it has been used in France since the French Revolution to mean citizenship.

**The Deputy Chairman:** When studying the bill on the Nisga’a Final Agreement, we even saw Amerindian citizenship.

**Mr. St-Pierre:** Yes.

**The Chair:** That gave rise to a huge debate, but we were no further ahead.

**Mr. St-Pierre:** Based on international law and in part the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the notion of nationality usually has more of a connotation of ethnicity or national origin. I would like to second Senator Joyal’s idea with respect to this notion.

You asked a very important question that goes to the very heart of this country’s approach. At present, debate on the notion of citizenship is occurring almost exclusively in Quebec. The issues raised are: What unites us as a society? What are our common values? There is another question. What can we do to ensure that people who are citizens by right and those who come to Canada share values of equality, respect, and tolerance?

In immigration law — and particularly in citizenship law in Canada — this issue has historically been brushed aside. Here, the test that has been set is not whether or not certain values are shared, but rather the use of one of the official languages and knowledge of the country.

internationale et le fait d’être membre d’une société. Dans la définition que nous faisons ou l’approche que nous avons de cette loi, il serait souhaitable que les termes soient définis.

Au Canada, en particulier, il y a confusion entre les mots «nationalité» et «citoyenneté». Les États-Unis font une mention très spécifique à la nationalité dans leur législation, chose que nous ne faisons pas dans nos lois. Nous l’assumons, mais nous ne la définissons pas.

[Traduction]

Dans un article du projet de loi, nous devrions reconnaître officiellement la justification légale sur laquelle se fonde la citoyenneté au Canada. Dans le contexte des mouvements de population qui se produiront dans les années à venir, cela deviendra un élément important pour comprendre le concept et les notions qui sous-tendent toute cette question de la citoyenneté au Canada.

Pourriez-vous expliquer pourquoi on a confondu au Canada les notions de nationalité et de citoyenneté? Pourriez-vous nous faire bénéficier de vos lumières en nous suggérant une façon d’interpréter cela?

[Français]

**M. St-Pierre:** Il y a une certaine confusion qui vient du droit international. Ce n’est pas pour rien que nous avons ce problème. La Convention de 1954 sur les réfugiés utilise le mot «nationalité» en anglais et en français pour dire deux choses tout à fait contradictoires qui est à la fois l’origine ethnique et le statut de citoyen. Le droit international utilise le terme «nationalité» à partir d’une utilisation française de la Révolution française pour parler du statut de citoyen.

**Le vice-président:** En étudiant le projet de loi sur l’Accord définitif Nisga’a, on a même vu la citoyenneté des Amérindiens.

**M. St-Pierre:** Oui.

**Le Président:** Cela a donné lieu à un grand débat, mais nous ne sommes pas plus avancés.

**M. St-Pierre:** Habituellement, si je me réfère au droit international et en partie à la Charte canadienne des droits et libertés, la notion de nationalité a plutôt une connotation d’ethnicité, d’origine nationale. J’aimerais relancer l’idée du sénateur Joyal concernant cette notion.

Vous avez posé une question très importante qui touche l’orientation profonde du pays. Actuellement, le débat sur la notion de citoyenneté est un débat qui se tient presque exclusivement au Québec. Les questions soulevées sont: qu’est-ce qui nous unit en tant que société? Quelles sont nos valeurs communes? Une autre question se pose. Que pouvons-nous faire afin que les personnes qui sont citoyennes de droit et celles qui arrivent au pays puissent partager ces valeurs d’égalité, de respect et de tolérance?

En droit de l’immigration — et particulièrement en droit de la citoyenneté au Canada — on a historiquement éliminé cette question. Ici, les critères établis ne sont pas le partage ou non de certaines valeurs, mais plutôt l’utilisation d’une des langues officielles et la connaissance du pays.

You and I know what this means, especially for applications processed when elections are pending; it is no more than minimal. The knowledge is very limited insofar as the future citizen's actual integration into Canada is concerned. In fact, these requirements are based on the period of residency, minimal linguistic knowledge and sometimes — depending on the timing — minimal knowledge of Canada. Historically, these are the choices that have been made in Canada.

Your question is very broad, very interesting, and very difficult to answer. The debate in Quebec raised a great deal of interest about questions like: What unites us? What democratic values do we share as a society? These things are rather difficult to define because they reach beyond what is contained in the Charter. It is far broader than that. This includes respect for given democratic standards and given ways of living together in society.

I find your question very creative and interesting. However, I do not know whether it will be truly answered with the current review of the Citizenship Act.

[English]

**Senator Moore:** Mr. St-Pierre, in discussing clause 30, you were commenting on the words “shall” and “may.” I missed what you were saying. Could you go over that again?

**Mr. St-Pierre:** Yes. I will do so in English because nuances are lost with translation.

There is a large body of jurisprudence that says “what goes one way goes the other.” Normally, “may” grants a power to do something; “shall” creates an obligation. “May” has been interpreted in certain situations to mean the minister must do something. We are in danger when you have a piece of legislation that uses both terms.

In clause 20, a woman who was deprived of her citizenship before 1947 shall be reinstated. I may not have it word for word, but “shall” is there. There is a very clear obligation to grant that woman citizenship.

In the same bill, “The minister may reverse a decision.” I think one can say, in interpreting this proposed act, that one has to take that difference into account. I do not think an argument would stand in law that the “may” under clause 30 means the minister must do it, especially when you see the other criteria built into that proposed section. We are very close to the notion of administrative discretion, and the review of that under federal law, in the federal courts, normally means that as long as the agent has taken into account the evidence before him or her there will not be any interference by the courts.

**Senator Moore:** The Canadian Bar Association commented on the proposed use of regulations. Clause 43, for all of the possible regulatory provisions as set out, includes at the end, “generally, to carry out the purposes and provisions of this Act.”

Vous savez comme moi ce que cela veut dire, particulièrement lors des examens en période préélectorale, c'est plus que minimal. Les connaissances sont très limitées en ce qui concerne l'intégration réelle du futur citoyen au pays. En fait, ces exigences reposent sur la période de résidence, une connaissance linguistique minimale et parfois — selon le moment — une connaissance minimale du pays. Historiquement, ce sont ces choix qui ont été faits au Canada.

Vous posez une question très large et très intéressante, à laquelle il est très difficile de répondre. Au Québec, le débat a soulevé énormément d'intérêt face aux questions telles que: qu'est-ce qui nous unit? Quelles sont les valeurs démocratiques que nous partageons en tant que société? Ces choses sont relativement difficiles à définir car ce n'est pas uniquement ce que nous retrouvons à l'intérieur de la Charte. C'est beaucoup plus que cela. On y retrouve le respect de certaines normes démocratiques et de certaines façons de cohabiter dans une société.

Je trouve votre question très créatrice et intéressante. Cependant, avec l'actuelle révision de la Loi sur la citoyenneté, je ne sais pas si cette question trouvera sa véritable réponse.

[Traduction]

**Le sénateur Moore:** Monsieur St-Pierre, en parlant de l'article 30, vous avez fait des commentaires sur les mots «shall» et «may». Je n'ai pas saisi ce que vous disiez. Pourriez-vous répéter vos commentaires?

**M. St-Pierre:** Certainement. Je vais le faire en anglais, parce que les nuances se perdraient dans la traduction.

Dans un grand nombre de jugements, on dit: «Ce qui va dans un sens va dans l'autre». Normalement, le mot «may» confère un pouvoir de faire quelque chose; le mot «shall» crée une obligation. Dans certaines situations, on a interprété le mot «may» comme obligeant le ministre à faire quelque chose. Il y a un danger à utiliser les deux termes dans une mesure législative.

En vertu de l'article 20, une femme qui s'est vue privée de sa citoyenneté avant 1947, se la verra attribuée de nouveau. Je n'ai peut-être pas le libellé exact, mais on utilise le mot «shall». Cela représente une obligation très nette d'attribuer à cette femme la citoyenneté.

Dans le même projet de loi, on utilise le mot «may», lorsqu'on dit que le ministre peut casser toute décision. Je pense qu'en interprétant ce projet de loi, il faut tenir compte de cette différence. Je ne pense pas qu'on pourrait faire valoir un argument selon lequel le mot «peut» dans l'article 30 signifie que le ministre doit le faire, surtout lorsqu'on examine les autres critères inclus dans cet article du projet de loi. Nous sommes très près de la notion de liberté de décision en matière administrative, et l'examen d'une telle question par les cours fédérales signifie normalement que tant que le fonctionnaire a tenu compte des preuves en sa possession, les tribunaux n'interviendront pas.

**Le sénateur Moore:** Les représentants de l'Association du Barreau canadien ont fait des commentaires sur l'utilisation envisagée de règlements. L'article 43, où il est question de tous les règlements qui pourraient être pris, stipule que le gouverneur en

I sit on the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. I would like to see us work ourselves out of business. This bothers me, but the CBA does not comment on it. Do you have a comment? Did you not consider it important enough to make note of it in your brief?

**Mr. St-Pierre:** There are certain comments made by the Canadian Bar Association that we fully support and did not want to repeat. You will receive very lengthy comments on the same issue with the new immigration legislation. These comments will be rather scathing. This is a problem we are living with even more in immigration than in citizenship. You will receive comments under each clause of the bill as to what should be in the act and what should be in regulations. I fully understand your comments about your particular work.

**Senator Pearson:** I have several practical questions. I appreciate your comments on the flexibility of the residence requirements. I spent 35 years in the foreign service. Quite a number of my friends and colleagues suffered from serving Canada and were never allowed to get citizenship. I am hoping that your wording will address the situation, but I am not sure that it will address it adequately.

You have talked about the special unusual hardship reserved for services of significant benefit. I would guess that that is supposed to cover that particular issue. I would like to have a particular reference to the fact that people who serve Canada abroad should be considered serving Canada abroad and that that should go to their credit. That is just my own preference. I like what you said and I would be prepared for you to go a bit further on that.

This brings me to an area that I have not heard discussed greatly yet, and that the issue of dual citizenship. If our notion of citizenship is limited to the virtues, values and wonderful things about being Canadian, I have friends who have three passports. I do not have a problem with that, but I do not know how it works out in this bill. I would like to hear comments on the issue of dual and triple citizenship.

**Mr. Trister:** For someone who is just a lawyer, I have found myself on CJAD, in fact. When we went to war last time in Serbia, a fellow from Serbia who was a Canadian citizen went to fight for the Serbs against our side. I was asked whether our government would consider that to be an act of treason and whether that person would be stripped of citizenship.

I am sorry, we did not go to war?

conseil peut «prendre toute autre mesure d'application de la présente loi.»

Je suis membre du comité mixte d'examen de la réglementation. J'aimerais que nous en arrivions à ne plus avoir de travail. Cette question de la réglementation me préoccupe, mais l'ABC n'a pas fait de commentaires à ce sujet. Avez-vous une observation à faire? Avez-vous jugé que c'était suffisamment important pour en parler dans votre mémoire?

**M. St-Pierre:** Nous sommes entièrement d'accord avec certains commentaires faits par l'Association du Barreau canadien et nous ne voulions pas les répéter. Vous recevrez des commentaires très élaborés sur la même question en rapport avec la nouvelle loi sur l'immigration. Ces commentaires seront plutôt cinglants. C'est un problème pour nous encore plus en rapport avec la loi sur l'immigration qu'avec celle sur la citoyenneté. Vous recevrez des commentaires sur chaque article du projet de loi, en ce qui concerne les éléments qui devraient figurer dans la loi et ceux qui devraient figurer plutôt dans des règlements. Je comprends parfaitement vos observations au sujet de votre travail sur la question.

**Le sénateur Pearson:** J'ai plusieurs questions à poser sur des éléments d'ordre pratique. Je vous remercie de vos commentaires sur la souplesse dans les exigences en matière de résidence. J'ai passé 35 ans au service extérieur. Un grand nombre de mes amis et collègues ont souffert du fait qu'ils avaient servi le Canada et n'avaient jamais pu obtenir la citoyenneté. J'espère que le libellé que vous avez proposé remédiera à la situation, mais je ne suis pas certaine qu'il soit suffisant.

Vous avez parlé des difficultés particulières avec lesquelles sont aux prises ceux qui ont rendu des services d'une grande valeur. Je suppose que cela s'applique à cette question particulière. J'aurais aimé que l'on précise que ceux qui servent le Canada à l'étranger devraient être considérés comme étant au service du Canada, même si c'est à l'étranger, et que ces années devraient leur être créditées. C'est ce que je préférerais personnellement. J'aime bien ce que vous avez dit, mais je préférerais que vous alliez encore un peu plus loin.

J'en arrive maintenant à une autre question dont on n'a pas discuté beaucoup jusqu'à maintenant, et je veux parler de la question de la double citoyenneté. On dit que la notion de citoyenneté se confie aux vertus, aux valeurs et à tout ce qu'il y a de merveilleux dans le fait d'être Canadien, mais j'ai des amis qui ont trois passeports. Je n'y vois pas d'objection, mais j'ignore quelles seront les conséquences de ce projet de loi pour ces personnes. J'aimerais que vous me parliez de la question de la double et de la triple citoyenneté.

**M. Trister:** Je ne suis qu'un avocat, mais je me suis retrouvé sur les ondes de CJAD. La dernière fois que nous sommes allés en guerre, c'était en Serbie, et un homme originaire de la Serbie et qui était citoyen canadien est allé se battre du côté des Serbes, contre nous. On m'a demandé si notre gouvernement y verrait un acte de trahison et si cette personne serait privée de sa citoyenneté.

Vous dites que nous ne sommes pas allés en guerre?

**Senator Andreychuk:** I say we did go to war, but they are saying that it was an intervention, not a war. There was no declaration of war.

**Mr. Trister:** Fair enough. As I said, I am just a lawyer.

This is a bit sarcastic, but my sense of the public view would be that if the fellow was silly enough to volunteer to be killed let him go.

**Senator Finestone:** Who raised the question of women? Would you mind writing us and telling us what it was about women that you do not have in your brief?

**Mr. St-Pierre:** It is the children.

**The Deputy Chairman:** You won your case, senator.

**Senator Finestone:** And I am not even a lawyer.

**Mr. Trister:** In those oddest of circumstances, it does pose a legitimate problem. However, I think you will find that most countries in the world are moving toward dual nationality, including America. If you are a citizen of Canada and must live and work and be mobile in this world, dual nationality is something —

**Senator Pearson:** I am not objecting.

**Mr. Trister:** The question was about the rationale for it. I am just expressing that overriding globalization would dictate support for the concept of dual nationality. It is an interesting problem.

**Senator Pearson:** It is an interesting problem, yes.

**Senator Buchanan:** I have been trying to listen carefully. Have you already covered the technical amendments proposed by the CBA?

**Mr. Trister:** Some.

**Senator Buchanan:** As a member of the CBA, I have always come to appreciate that anything coming from the Canadian Bar Association is understandable, clear and concise. I find myself now looking at something that I do not find to be clear or concise or understandable.

What is the problem with clause 3 in the bill? I know the subtle difference is that word “immediately,” but having read your technical amendments I do not understand what you are getting at here.

**Mr. Trister:** Actually, on that one it is pure readability, just old-fashioned English grammar.

**Senator Buchanan:** You have taken out the word “immediately.”

**Mr. Trister:** It is actually a reordering of where “a citizen” goes.

**Senator Buchanan:** I looked at that too, but I still do not understand what you are getting at. To me, both your technical amendment and clause 3 mean basically the same thing.

**Le sénateur Andreychuk:** Je dis que nous sommes en effet allés en guerre, mais ils disent qu’il s’agissait d’une intervention et non d’une guerre. Il n’y a pas eu de déclaration de guerre.

**M. Trister:** Très bien. Comme je l’ai dit, je ne suis qu’un avocat.

Je suis peut-être sarcastique, mais j’ai l’impression que la population estime que si cet homme est assez stupide pour se porter volontaire pour aller se faire tuer, laissons-le aller.

**Le sénateur Finestone:** Qui a soulevé la question des femmes? Auriez-vous l’obligeance de nous écrire pour nous parler des questions liées aux femmes et que vous n’avez pas mentionnées dans votre mémoire?

**M. St-Pierre:** Il s’agit des enfants.

**Le vice-président:** Vous avez gagné votre cause, sénateur.

**Le sénateur Finestone:** Et je ne suis même pas avocate.

**M. Trister:** Dans ces circonstances très étranges, cela présente un problème légitime. Cependant, vous constaterez, je pense, que la plupart des pays du monde accepteront bientôt la double nationalité, y compris les États-Unis. Si vous êtes citoyen du Canada et que vous devez vivre et travailler un peu partout dans le monde, la double nationalité est une chose...

**Le sénateur Pearson:** Je m’y oppose.

**M. Trister:** La question concernait la raison d’être d’une telle situation. Je dis seulement que la mondialisation généralisée devrait nous porter à appuyer le concept de double nationalité. C’est un problème intéressant.

**Le sénateur Pearson:** C’est un problème intéressant, en effet.

**Le sénateur Buchanan:** J’ai essayé d’écouter attentivement la discussion. Avez-vous déjà parlé des amendements de forme proposés par l’ABC?

**M. Trister:** Nous en avons mentionné certains.

**Le sénateur Buchanan:** En tant que membre de l’ABC, j’ai toujours conclu que tout ce qui vient de l’Association du Barreau canadien est compréhensible, clair et concis. J’ai cependant sous les yeux quelque chose que je ne trouve pas clair, concis ou compréhensible.

Quel problème l’article 3 du projet de loi pose-t-il? Je sais que la différence subtile se trouve dans le mot «immediately», mais après avoir lu votre proposition d’amendement de forme, je n’arrive pas à comprendre où vous voulez en venir.

**M. Trister:** Il s’agit en réalité d’un amendement simplement destiné à rendre l’article plus facile à lire, c’est simplement une question de grammaire anglaise.

**Le sénateur Buchanan:** Vous avez supprimé le mot «immediately».

**M. Trister:** Nous proposons en réalité de déplacer le mot «citoyen».

**Le sénateur Buchanan:** J’ai vu cela également, mais je ne comprends toujours pas où vous voulez en venir. À mon avis, votre amendement de forme et l’article 3 signifient essentiellement la même chose.

**Mr. Trister:** They do. It just says it in a clearer fashion. If one is writing a bill and people must interpret it, one should make it as clear as possible.

**Senator Buchanan:** I know that. For many years, I was involved in helping write bills, and they were always clear, concise and readable. Senator Moore will agree with that, no doubt.

**The Deputy Chairman:** You have independent sources?

**Senator Buchanan:** The other issue is that clause 4(1)(b) is in conflict with clause 3 by limiting the right of citizenship to those who do not meet the new generational requirement. The new generational requirement only comes into effect when a person is born outside Canada after the coming into force of this bill. It does not have any application to anyone who is born before the coming into force of the bill. What is the reason behind your technical amendment?

**Mr. Trister:** Clause 3 provides that all people who are citizens before the bill came into force will continue to be Canadian citizens. Clause 4(1)(b) conflicts with clause 3, as we say, by eliminating the right of citizenship to those who do not meet the new generational requirement.

**Senator Buchanan:** But only those after the coming into force of the bill.

**Senator Andreychuk:** No.

**Senator Buchanan:** Yes. It says here it applies to persons born after the coming into force of this act. Then you say that, as currently drafted, it says that citizens by virtue of their birth abroad to a Canadian parent beyond the second generation would cease to be citizens. How could that be if it only applies to those who were born after the coming into force of the bill?

**Mr. Trister:** Are you reading from the amended version that came out of the house?

**Senator Buchanan:** I am reading from the technical amendments proposed by the CBA.

**Mr. Trister:** We have added "after." Let me read it.

**Senator Buchanan:** Maybe you are right. No, it does say "after."

**Mr. Trister:** I am sorry. This was prepared for the house, and it was accepted.

**Senator Buchanan:** So I am right.

**Mr. Trister:** And so am I.

**The Deputy Chairman:** You are both right.

**Senator Buchanan:** I will agree you are right if you agree I am right.

**Mr. Trister:** Consider it done, sir.

**Senator Pearson:** On the question of adoption, I tend to agree with you on the issue of the best interests of the child. I think we will ask the people from the department what they meant by that, because I do not see the point of it. I think you are quite right that

**M. Trister:** C'est vrai. Nous le disons seulement dans une forme plus claire. Lorsqu'on rédige un projet de loi qui devra être interprété, il faut être aussi clair que possible.

**Le sénateur Buchanan:** Je le sais. Pendant des années, j'ai participé à la rédaction de projets de loi et ils étaient toujours clairs, concis et lisibles. Le sénateur Moore sera sans aucun doute d'accord avec moi.

**Le vice-président:** Vous disposez de sources indépendantes?

**Le sénateur Buchanan:** L'autre question est le fait que l'alinéa 4(1)b) contredit l'article 3 en limitant le droit à la citoyenneté pour ceux qui ne satisfont pas à l'exigence concernant les parents. Cette nouvelle exigence commencera à s'appliquer seulement lorsqu'une personne naîtra en dehors du Canada après l'entrée en vigueur du projet de loi. Elle ne s'applique à aucune personne née avant l'entrée en vigueur du projet de loi. Pourquoi proposez-vous votre amendement de forme?

**M. Trister:** L'article 3 stipule que quiconque a qualité de citoyen avant l'entrée en vigueur du projet de loi restera de citoyen canadien. L'alinéa 4(1)b) contredit l'article 3, comme nous le disons, en éliminant le droit à la citoyenneté pour ceux qui ne satisfont pas à la nouvelle exigence concernant les parents.

**Le sénateur Buchanan:** Mais il s'agit seulement des personnes nées après l'entrée en vigueur du projet de loi.

**Le sénateur Andreychuk:** Non.

**Le sénateur Buchanan:** Oui. On dit que la disposition s'applique aux personnes nées après l'entrée en vigueur de cette loi. On dit ensuite, dans le libellé actuel, que toute personne qui est citoyen en raison de sa naissance à l'étranger d'un parent canadien au-delà de la deuxième génération cesserait d'être citoyen. Comment est-ce possible si la disposition s'applique seulement aux personnes nées après l'entrée en vigueur du projet de loi?

**M. Trister:** Lisez-vous le texte de la version modifiée par la Chambre?

**Le sénateur Buchanan:** Je lis le texte des amendements de forme proposés par l'ABC.

**M. Trister:** Nous avons ajouté le mot «après». Permettez-moi de lire la proposition.

**Le sénateur Buchanan:** Vous avez peut-être raison. En effet, je vois le mot «après».

**M. Trister:** Je suis désolé. Ce texte a été préparé pour la Chambre et il a été accepté.

**Le sénateur Buchanan:** J'ai donc raison.

**M. Trister:** Et moi aussi.

**Le vice-président:** Vous avez tous deux raison.

**Le sénateur Buchanan:** Je conviendrai que vous avez raison si vous convenez que j'ai raison.

**M. Trister:** C'est fait, monsieur.

**Le sénateur Pearson:** En ce qui concerne l'adoption, je suis plutôt d'accord avec vous au sujet de la question de l'intérêt supérieur de l'enfant. Je pense que nous demanderons aux représentants du ministère ce qu'ils entendent par là, car je n'en

an immigration officer is not the right person to decide that, but the drafters must have had something in mind when they put it in.

**Mr. Trister:** I can express to you what I was told, if that will assist you. I was told that it was put in at the request of the provinces. Some of the provinces have concerns. I am told that some of them want to make sure that counselling is done by a visa officer regarding issues of medical inadmissibility or medical conditions. They want people to understand what they are getting into. The purpose of this clause was to ensure that that happens, because some provinces do not actually do that.

**Senator Moore:** What clause are we talking about?

**The Deputy Chairman:** Clause 8.

**Mr. Trister:** I was thinking about referring to it earlier, when I was asked about the issue of provincial jurisdiction. It is ironic that this was put in supposedly at the request of the provinces.

**The Deputy Chairman:** That is provincial.

**Mr. Trister:** I know. Isn't this fun?

**Senator Pearson:** I have great respect for immigration officers, but they are overworked beyond belief. I cannot see them having to do counselling in addition to everything else they do. Most of them are just trying to survive one day to the next. Thank you for clarifying what you thought it was. I will raise that again.

**Senator Moore:** You said earlier that you thought that the cases that the minister may be called upon to review under section 30 would mostly arise from clause 8.

**Ms Ramo:** That is the feeling of the report.

**Senator Moore:** I am confused as to whose decision the current minister would be reviewing. This would be a decision of both the Quebec Bar Association and the Canadian Bar Association saying that it is important that review be done by the same persons who will be responsible for other reviews under this section. Who would be doing the review? You said earlier, Mr. Trister, some independent body and persons expert in child welfare. Where will I find that in this bill?

**Mr. Trister:** It is not in this bill.

**Senator Moore:** Is that not very important?

**Mr. Trister:** Totally important. That is why I asked at the beginning that you not let this go through until you get an explanation as to where the government stands on this point. There is a branch of immigration called case management. Theoretically, they could put someone in the case management side of the immigration section that is part of the international region, or allied or beside international region. As a lawyer, one could send a letter and say that one wants them to review a

vois pas l'utilité. Je pense que vous avez tout à fait raison de dire qu'il n'incombe pas à un agent d'immigration de prendre une telle décision, mais les rédacteurs devaient avoir une raison d'inclure une telle disposition.

**M. Trister:** Je peux vous dire ce qu'on m'a dit, si cela peut vous être utile. On m'a dit que cette disposition répondait à une demande des provinces. Les représentants de certaines provinces avaient des inquiétudes. On m'a dit que certains d'entre eux voulaient s'assurer qu'un agent des visas donnerait des conseils au sujet de la non-admissibilité pour des raisons médicales, c'est-à-dire à cause de l'existence de certains troubles médicaux. Ils veulent que les gens comprennent bien ce qu'il en est. L'objectif de cet article était de s'en assurer, car certaines provinces ne le font pas.

**Le sénateur Moore:** De quel article est-il question?

**Le vice-président:** De l'article 8.

**M. Trister:** J'ai pensé y faire allusion tout à l'heure, lorsqu'on m'a posé une question au sujet de la compétence des provinces. C'est ironique qu'on ait inclus cette disposition censément à la demande des provinces.

**Le vice-président:** C'est une question qui relève de la compétence des provinces.

**M. Trister:** Je sais. N'est-ce pas amusant?

**Le sénateur Pearson:** J'ai beaucoup de respect pour les agents d'immigration, mais ils sont vraiment débordés de travail. Je n'arrive pas à comprendre comment ils pourraient donner des conseils en plus de faire tout ce qu'ils doivent faire d'autre. La plupart d'entre eux essaient simplement de survivre d'une journée à l'autre. Je vous remercie d'avoir précisé ce que vous pensiez. Je soulèverai encore la question une autre fois.

**Le sénateur Moore:** Vous avez dit penser que les cas que le ministre pourrait être appelé à réviser aux termes de l'article 30 découleraient pour la plupart de l'article 8.

**Mme Ramo:** C'est ce qui ressort du rapport.

**Le sénateur Moore:** Je ne comprends pas exactement quelle décision le ministre examinerait. Il s'agirait d'une décision du Barreau du Québec et de l'Association du Barreau canadien, disant qu'il est important que les mêmes personnes qui seront responsables du contrôle en vertu de cet article examinent également de telles décisions. Qui ferait cet examen? Vous avez dit tout à l'heure, monsieur Trister, que ce serait un organisme indépendant composé de spécialistes en protection de l'enfance. Où puis-je trouver une telle disposition dans ce projet de loi?

**M. Trister:** Ce n'est pas dans ce projet de loi.

**Le sénateur Moore:** N'est-ce pas très important?

**M. Trister:** C'est extrêmement important. C'est pourquoi j'ai demandé au début que vous n'adoptiez pas cette mesure tant que vous n'aurez pas obtenu une explication de la position du gouvernement à ce sujet. Il y a au ministère une Direction générale du règlement des cas. En théorie, on pourrait désigner quelqu'un de cette Direction du règlement des cas à la section immigration, qui fait partie de la région internationale, ou est relié à la région internationale. Un avocat pourrait écrire pour

decision. That review would be undertaken by some senior visa officer who happens to be on a rotation into Canada because it is their turn to be in Ottawa for a couple of years. That is something that the registrar for citizenship is not in favour of, as I understand. However, I shall leave that for him to explain in more detail.

When adopting framework legislation, as this department seems to like to do now, much discretion is left to the department and there is much to be put in regulations. I think this issue is too important. If we had our choice it would go before the IRB. The government does not want it to go before the IRB because of a fear that the IRB will consider broader things.

**Senator Moore:** This is a citizenship bill.

**Mr. Trister:** Right, but it must go somewhere, and we support at a minimum what the regulatory consulting group recommended, which was the creation of an independent body. Why is reference to that body not in this bill? It should be.

**Senator Moore:** We are missing a step here. That is not provided.

**Mr. Trister:** They are asking you to take them on faith.

**Senator Moore:** No, they are asking us to do this under the regulations and they will get back to us.

**Mr. Trister:** That is right.

**Senator Moore:** It scares me.

**Mr. Trister:** It scares us as well.

**The Deputy Chairman:** I wish to thank you. This has been a good exchange of views with both the Canadian Bar Association and the Quebec Bar Association — a most fruitful and interesting session.

**Mr. Trister:** May I say that I have appeared before the House committee several times and I commend you on the quality of your questions, without denigrating the quality of theirs. It was enjoyable and stimulating for me. Thank you.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, our next panel includes witnesses from the Canadian Jewish Congress and from the Hellenic Canadian Congress.

Welcome, and please proceed.

**Mr. Jack Silverstone, Executive Vice-President and General Counsel, Canadian Jewish Congress:** Honourable senators, for more than 40 years, Canadian Jewish Congress, the organization I have the honour to represent here today, as well as many other organizations and concerned citizens struggled to see that Nazi war criminals who gained admission to this country were brought to justice. That struggle proceeded without much success until 1987 with the tabling of the report of the Commission of Inquiry on War Criminals presided over by the late honourable

demandeur qu'on examine une décision. Cet examen serait effectué par un agent principal des visas qui se trouverait à ce moment-là au Canada parce que c'est son tour de passer quelques années à Ottawa. Si je comprends bien, le greffier de la citoyenneté n'est pas en faveur d'une telle idée. Cependant, je lui laisserai le soin de vous donner des explications plus détaillées.

Lorsque ce ministère fait adopter une loi cadre, comme il semble aimer le faire présentement, il s'octroie un grand pouvoir discrétionnaire et laisse beaucoup de choses à déterminer dans les règlements. Je pense que cette question est trop importante pour cela. Si nous avions le choix, nous préfererions que cette question soit confiée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Le gouvernement ne le veut pas, de crainte que la Commission songe à élargir l'application de ces dispositions.

**Le sénateur Moore:** C'est un projet de loi sur la citoyenneté.

**M. Trister:** En effet, mais il faut que quelqu'un soit saisi de ces questions, et nous appuyons la recommandation du groupe de consultation sur la réglementation, qui était de créer un organisme indépendant. Pourquoi ne mentionne-t-on pas dans ce projet de loi le renvoi à cet organisme? Il le faudrait.

**Le sénateur Moore:** Il manque quelque chose ici; ce n'est pas prévu.

**M. Trister:** On vous demande simplement de les croire sur parole.

**Le sénateur Moore:** Non, on nous demande d'accepter que la question soit réglée dans les règlements, qui nous seront ensuite soumis.

**M. Trister:** C'est exact.

**Le sénateur Moore:** Cela me fait peur.

**M. Trister:** Cela me fait peur aussi.

**Le vice-président:** Je tiens à vous remercier. Nous avons eu un bon échange de vues avec les représentants de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec — c'était très fructueux et très intéressant.

**M. Trister:** J'ajouterai que j'ai comparu devant le comité de la Chambre à plusieurs reprises et je vous félicite de la qualité de vos questions, sans vouloir dénigrer les leurs. J'ai trouvé cela plaisant et stimulant. Merci.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, notre prochain groupe de témoins inclut des représentants du Congrès juif canadien et du Congrès hellénique canadien. —

Je vous souhaite la bienvenue et je vous donne la parole.

**M. Jack Silverstone, vice-président exécutif et avocat général, Congrès juif canadien:** Honorables sénateurs, depuis plus de 40 ans, le Congrès juif canadien, que j'ai l'honneur de représenter ici aujourd'hui, de même que de nombreuses autres organisations et des citoyens concernés se battent pour faire traduire en justice les criminels de guerre nazis qui ont réussi à se faire admettre dans notre pays. Cette lutte s'est faite sans beaucoup de succès jusqu'en 1987, l'année du dépôt du rapport de la Commission d'enquête sur les criminels de guerre, présidée par

Mr. Justice Jules Deschênes. That effectively broke a logjam that was, I think, a stain on the history of this country.

I personally had the privilege of attending many of the hearings of the commission of inquiry as Canadian Jewish Congress's associate counsel before that body and subsequently participated in a great number of meetings with various elected and appointed officials on the issue, and my colleague, Mr. Vernon, was with me through most of them. We believe fervently that, after a long struggle from 1987 on, with ups and downs, essentially the situation in this country changed and that suspected Nazi war criminals, and indeed subsequently suspected war criminals and perpetrators of crimes against humanity from other conflicts, could no longer find a relatively safe haven in this country.

It is now, in the year 2000, part of the orderly administration of justice in Canada that perpetrators of war crimes and crimes against humanity be brought to face legal proceedings. Naturally, in a situation of such profound moral impact there will be dissatisfaction and frustration on the part of many people, either because they feel the process is not rapid enough or they feel the process is unfair or inadequate. Indeed, I submit that any process regarding perpetrators of mass murder would be inadequate, but Canada is a country of laws, a country that respects citizenship and respects human rights, and no punishment that could be meted out to perpetrators of such acts could be remotely commensurate with their crimes. Nevertheless, to do nothing would be inexcusable and unacceptable.

I mentioned our involvement in this issue for many years, and I indicated that the situation now in this country, although not necessarily entirely to everyone's satisfaction, is one where suspects are slowly being called to account for their crimes. The legislation that we are looking at today, Bill C-16, and in particular the Part 2 clauses dealing with revocation of citizenship, we believe, with great respect to those who have contrary opinions, will continue the process upon which we are embarked now, without diminishing the rights of any Canadian or anyone who finds himself or herself in this country.

I have had the opportunity to review some of the proposed amendments that have been submitted before this committee and elsewhere and I can say that some may have, on an individual basis, great merit and are worthy of discussion on their own. However, in the context of the situation in which we find ourselves today, we cannot, as Canadian Jewish Congress, support amendments that might inadvertently derail the current process, particularly with respect to suspected Nazi war criminals. Time is very late. There is not much time left to deal with perpetrators of crimes from the Holocaust, from World War II, from the Nazi era. Amendments, well-intentioned as they may be, would, I believe, have a great likelihood of engendering a Charter challenge or other ancillary legal proceedings, which might produce delays that would render the whole process moot and incapable of completion.

feu l'honorable juge Jules Deschênes. Cet événement a effectivement débloqué une impasse qui, à mon avis, entache l'histoire de notre pays.

J'ai eu personnellement le privilège d'assister à plusieurs des séances de la commission d'enquête à titre de procureur associé du Congrès juif canadien et j'ai par la suite participé à un grand nombre de réunions sur la question avec des élus ainsi que des fonctionnaires, et mon collègue M. Vernon m'accompagnait la plupart du temps. Nous croyons fermement qu'après une longue lutte depuis 1987, avec des hauts et des bas, la situation a essentiellement changé dans notre pays et que les personnes soupçonnées d'être des criminels de guerre nazis ainsi que, par la suite, les personnes soupçonnées d'autres crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité lors d'autres conflits ne peuvent plus trouver un asile relativement sûr dans notre pays.

Aujourd'hui, en l'an 2000, il est normal que dans le cadre de la bonne administration de la justice au Canada, ceux qui ont commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité soient traduits devant les tribunaux. Naturellement, dans une situation qui risque d'avoir une incidence morale profonde, beaucoup de gens se sentiront insatisfaits et frustrés, soit parce qu'ils ne trouvent pas le processus assez rapide, soit qu'ils le jugent injuste ou inadéquat. De fait, j'ose dire que tout processus concernant les responsables de tueries est nécessairement insuffisant, mais le Canada est un pays régi par des lois, un pays qui respecte la citoyenneté et les droits de la personne, et aucune peine imposée ne saurait être proportionnée à la gravité de leurs crimes. Il serait néanmoins inexcusable et inacceptable de ne rien faire.

J'ai mentionné ce que nous faisons depuis des années, et j'ai dit qu'à l'heure actuelle dans notre pays, ceux qui sont soupçonnés de tels crimes sont graduellement appelés à rendre des comptes, bien que ce ne soit pas nécessairement à la satisfaction de tous. La mesure législative que nous examinons aujourd'hui, le projet de loi C-16, et en particulier les articles de la Partie 2 portant sur la perte de la citoyenneté, permettra de continuer le processus entamé, sauf le respect que je dois à ceux qui sont d'avis contraire, sans diminuer les droits de tout Canadien ou de quiconque se trouve dans ce pays.

J'ai eu l'occasion d'examiner certaines des propositions d'amendement présentées au comité et ailleurs, et je peux dire que certaines, prises individuellement, ont beaucoup de valeur et méritent d'être étudiées. Cependant, dans le contexte où nous nous trouvons aujourd'hui, le Congrès juif canadien ne peut pas appuyer des amendements qui pourraient par inadvertance faire dérailler le processus actuel, en particulier en ce qui concerne les personnes soupçonnées d'être des criminels de guerre nazis. Le temps commence à manquer. Il ne reste plus beaucoup de temps pour amener devant la justice les responsables de crimes commis pendant l'Holocauste, pendant la Seconde Guerre mondiale, à l'époque nazie. Certains amendements, en dépit des bonnes intentions de ceux qui les proposent, risquent fort probablement, à mon avis, d'engendrer des contestations en vertu de la Charte ou d'autres types de procédure judiciaire, qui pourraient entraîner des délais rendant tout le processus sans intérêt et impossible à compléter.

We have no objection to considering the revisions to the procedures and indeed to the philosophy of the legislation, perhaps five years down the road, and it should be studied in the interim, but for now we are firmly convinced — based upon the legislation, the experience, the jurisprudential analysis that has resulted from the various cases that have gone forward, right up to the Supreme Court of Canada and elsewhere, and at various other levels, primarily before the Federal Court, Trial Division and Appeal Division — that the process in place provides ample due process and ample safeguards for everyone associated with it and in no way compromises Canada's high standards of justice.

Bill C-16, we believe — and I again essentially confine our comments to Part 2 — preserves the viability of the denaturalization process, which has been judicially validated, particularly with regard to suspected Nazi war criminals. We had experience in this country — I think an unfortunate one — with the criminal route, although, with great respect, we at our organization never believed that the Supreme Court of Canada decision in *Finta* should have obviated the possibility of further criminal prosecutions. That is actually beyond the scope, I presume, of the committee's deliberations today, but I have personal strong feelings about that, as a lawyer, as a member of our organization, and as a Canadian. However, the fact is that after that judicial process we entered a period of hibernation for four or five years with regard to bringing suspected Nazi war criminals to justice. Only since the second half of the past decade have we had a situation where people who are accused of heinous crimes are being called to account through denaturalization. We would certainly not want to see a repetition of that hiatus. Again, there simply is no more time. The biological clock is ticking with regard to perpetrators, witnesses and victims.

We believe that this legislation in no way trenches upon the rights and benefits of all Canadians and all people who find themselves in this country, that it preserves respect for Canadian citizenship and for the high standards of Canadian justice. In that context, we find the legislation to be worthy of support, particularly with regard to the clauses we referred to, and we are very pleased to have the opportunity, honourable senators and Mr. Chairman, to make that view known to you now. We would be happy to answer any questions.

**Senator Cools:** Chairman, before you open up the floor for questions, the witness said something very interesting about the *Finta* case. He should expand on that. He sort of flew over it, but I think it is crucial to his point.

**The Deputy Chairman:** Perhaps it is a good idea. You referred to the report of Mr. Justice Deschênes. The *Finta* case was thereafter. The witness did invoke that case, and I consider it to be

Nous ne nous opposons pas à ce qu'on envisage de réviser les procédures et même la philosophie de la loi, après cinq ans peut-être, et il faudrait aussi l'étudier entre-temps, mais pour l'instant, nous sommes fermement convaincus — d'après l'application de la loi jusqu'ici, d'après l'analyse des jugements rendus dans les divers cas qui sont allés jusqu'à la Cour suprême du Canada, ainsi qu'à d'autres niveaux, principalement à la Cour fédérale, à la Section de première instance et à la Division des appels — que le processus en place comporte suffisamment de recours et de mesures de sauvegarde pour toutes les personnes concernées et ne compromet en rien la justice de haute qualité dont nous jouissons au Canada.

Le projet de loi C-16 préserve à notre avis — et je limite encore essentiellement nos commentaires à la Partie 2 — la viabilité du processus de dénaturalisation, validé par les tribunaux, en particulier en ce qui concerne ceux qui sont soupçonnés d'être des criminels de guerre nazis. Nous avons fait l'expérience dans ce pays — une expérience malheureuse à mon avis — du recours au Code criminel, mais je dis avec le plus grand respect que notre organisation n'a jamais cru que la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Finta* devait empêcher la possibilité d'intenter d'autres poursuites au criminel. Je suppose que cette question dépasse l'objet des délibérations du comité aujourd'hui, mais j'ai des convictions personnelles fermes à ce sujet, à titre d'avocat, à titre de membre de notre organisation et à titre de Canadien. Cependant, le fait est qu'après ce processus judiciaire, nous sommes entrés dans une période d'hibernation de quatre ou cinq ans, pendant laquelle il nous a été impossible de traduire en justice des personnes soupçonnées d'être des criminels de guerre nazis. C'est seulement depuis la deuxième partie de la dernière décennie que des personnes accusées d'atrocités ont pu être appelées à rendre compte de leurs actes, grâce au processus de dénaturalisation. Nous ne voulons certainement pas voir se répéter cette période d'inaction. Je répète qu'il ne reste simplement pas assez de temps. L'horloge biologique continue de marquer le passage du temps, autant en ce qui concerne les responsables des crimes, que les témoins et les victimes.

À notre avis, ce projet de loi n'empiète aucunement sur les droits et les avantages de tous les Canadiens et Canadiennes et de tous les gens qui se trouvent au Canada, et il préserve le respect de la citoyenneté canadienne et les normes élevées de la justice canadienne. Pour ces raisons, nous croyons que le projet de loi, et notamment les dispositions auxquelles nous avons fait référence, mérite notre appui et nous sommes heureux d'avoir l'occasion, monsieur le président et honorables sénateurs, de faire valoir cette opinion aujourd'hui. Nous serons contents de répondre à vos questions.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, avant de passer aux questions, j'aimerais souligner que le témoin a dit quelque chose de très intéressant au sujet de l'affaire *Finta*. Il devrait donner des détails sur cela. Il a effleuré le sujet, mais je crois qu'il est essentiel à son argument.

**Le vice-président:** Cela serait peut-être souhaitable. Vous avez parlé du rapport du juge Deschênes. L'affaire *Finta* est arrivée par la suite. En effet, le témoin a évoqué cette affaire, et je la

pertinent to the bill to a certain extent. I would like your opinion on that case, if it is not asking too much.

**Mr. Silverstone:** I would be honoured. The *Finta* case was the first real attempt after the Second World War at prosecuting a suspected criminal from the Nazi era. It is very difficult to articulate moral equivalencies or moral culpability with regard to participation in state-sponsored mass murder. On the scale of Nazi perpetrators, the case of the accused Mr. Finta was a rather unfortunate test case. Although we were told by the Justice Department that it was not a test case, it certainly turned out to be precisely that.

Mr. Finta was acquitted at trial and his acquittal was upheld through to the Supreme Court, where the decision was a narrow one. We always felt that if Mr. Finta had not been accused simply of confining individuals, reprehensible as that was, but had been walking around the brickyard in Segyet, Hungary, shooting people in the back of the head, the results would have been very different both at trial and at appeal and at the Supreme Court of Canada level. We felt the *Finta* case was not determinative of the ability to bring forward more criminal cases.

Mr. Finta's actions were reprehensible. While we did not agree, with great respect, on the decision of the jury or any of the courts thereafter, we did understand some of the reasoning. Again with great respect, we certainly did not agree with the majority in the Supreme Court. The standard established for subsequent criminal prosecutions was very high, but we believed and we still believe that a great deal of time was lost until the Justice Department re-engineered its initiatives toward the denaturalization process.

We now have legislation that specifically deals with the *Finta* problem. We hope and believe that problem will be successfully overcome, but, as important as it is, we felt perhaps it may not have been necessary and that the criminal route was not closed. In general, given the age of the witnesses and the perpetrators, the criminal route probably will have a very restricted applicability with regard to Nazi-era war crimes. We believe that route will have a profound impact on future prosecutions for contemporary war criminals. We believe the legacy of the Nazi war crimes saga in Canada is an acute awareness of our domestic and international obligations to bring perpetrators of war crimes or crimes against humanity to justice. While we hope there will be no such need in the future, our experience post-Second World War has shown that humanity has learned very few lessons. I hope that clarifies our position.

**Mr. Eric Vernon, Director of Government Affairs, Canadian Jewish Congress:** I would underscore Mr. Silverstone's comment. There was a six-year gap between the Supreme Court decision in *Finta* and the passage of Bill C-19, which, while it was providing enabling legislation for the

considère pertinente jusqu'à un certain point. J'aimerais connaître votre opinion sur cette affaire, si vous le voulez bien.

**M. Silverstone:** Cela me ferait plaisir. L'affaire *Finta* a constitué la première vraie tentative depuis la Seconde Guerre mondiale de poursuivre un criminel présumé de l'époque nazie. Il est très difficile d'exprimer clairement les équivalences morales ou la culpabilité morale en ce qui concerne la participation à une tuerie sanctionnée par l'État. En comparaison d'autres agresseurs nazis, l'accusé, M. Finta, était un choix plutôt malheureux pour un cas type. Contrairement à ce que le ministère de la Justice nous avait affirmé, ce cas s'est avéré précisément un cas type.

Au terme du procès, M. Finta a été trouvé non coupable et ce verdict a été maintenu jusqu'à la Cour suprême, où la décision a été très serrée. Nous avons toujours pensé que si on n'avait pas limité les accusations portées contre M. Finta à la séquestration de personnes, ce qui est répréhensible en soi, mais si on l'avait vu tuer des gens d'une balle dans la nuque dans la briqueterie à Segyet en Hongrie, les conclusions auraient été très différentes aussi bien à la première et à la deuxième instances qu'au niveau de la Cour suprême du Canada. Nous étions d'avis que l'affaire *Finta* n'était pas déterminante pour la possibilité d'intenter d'autres poursuites criminelles.

Les gestes de M. Finta étaient répréhensibles. Sauf votre respect, nous n'étions d'accord ni avec la décision rendue par le jury ni avec les décisions rendues par la suite par les autres tribunaux, mais nous avons compris le raisonnement. Sauf votre respect encore, nous n'étions pas du tout d'accord avec la majorité dans le jugement de la Cour suprême. Elle a établi un critère très élevé pour de nouvelles poursuites criminelles, mais nous pensions, et nous pensons encore, que nous avons perdu beaucoup de temps jusqu'à ce que le ministère de la Justice réoriente ses efforts vers le processus de dénaturalisation.

Nous avons maintenant des dispositions législatives qui visent expressément le problème posé par l'affaire *Finta*. Nous espérons et nous croyons qu'elles nous permettront de surmonter ce problème. Pourtant, malgré leur importance, nous sommes d'avis qu'elles n'étaient peut-être pas nécessaires et que la voie criminelle n'était pas fermée. En général, étant donné l'âge des témoins et des agresseurs, la voie criminelle aura vraisemblablement une application très restreinte contre les crimes de guerre de l'époque nazie. Nous estimons que cette voie aura une influence profonde sur les poursuites futures visant les criminels de guerre de l'époque contemporaine. Nous estimons que la saga des crimes de guerre nazis nous a fait prendre davantage conscience du devoir que nous avons, au niveau national et international, de traduire devant les tribunaux les auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Nous espérons que cela ne serait pas nécessaire à l'avenir, mais notre expérience depuis la Seconde Guerre mondiale nous a démontré que l'humanité n'a pas profité des leçons de l'histoire. J'espère que vous comprenez mieux notre position maintenant.

**M. Eric Vernon, directeur des Affaires gouvernementales, Congrès juif canadien:** J'aimerais souligner un des commentaires de M. Silverstone. Il y a eu un intervalle de six ans entre le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Finta* et l'adoption du projet de loi C-19 qui, tout en constituant une loi habilitante pour

International Criminal Court on the domestic front, once again overcame some of the problems that were, according to the Justice Department, put in the path of criminal prosecutions for domestic cases.

There was a six-year hiatus when there were no criminal prosecutions undertaken. Our present concern is that if we dramatically amend Bill C-16 we will inevitably face a Charter challenge that will chill domestic prosecutions or civil proceedings at a time within which we have a very narrow window to operate.

**Mr. Nicholas Katsepointes, Counsel, Hellenic Canadian Congress:** Honourable senators, I am legal counsel and policy advisor for the Hellenic Canadian Congress, the largest organization of its kind in Canada representing, we estimate, 350,000 Canadians of Hellenic heritage. We are comprised of first-, second- and third-generation Canadians who place profound significance upon Canadian citizenship, given that most of our fathers and founding fathers who came here from Greece acquired Canadian citizenship by choice, as opposed to by birth.

We share many of the views enunciated today by my friends and fellow Canadians from the Canadian Jewish Congress with regard to keeping in this legislation an inherent right to revoke Canadian citizenship. Certainly we believe that our shared Canadian values make the presence of war criminals, be they from the Second World War or more current conflicts around the world, unacceptable to Canadians in general. We do believe, though, that any exercise of this right to revoke citizenship of such individuals requires that certain due process provisions be put in place, in part to protect the populace at large but also to help bring to the forefront in a court of law the nature of the allegations made against the individual. Essentially we believe that that is a rallying point to some extent, to help show the significance of Canadian citizenship: We do not accept as Canadian citizens those who have perpetrated crimes against humanity throughout the world.

I appreciate the sensitivity of the position of the Canadian Jewish Congress and their point that time is of the essence with regard to this legislation. The concern of the Hellenic Canadian Congress is that while we need a vehicle with which to go after war criminals we must also address certain deficiencies that we see in the legislation currently before you.

We do not suggest going back to the drawing board. We should proceed with all haste to address this matter, but we cannot overlook the fairly significant problems that we see in the bill.

I will outline some of the more general concerns. My brief deals with them in more detail. Then I will answer any questions you have.

la Cour pénale internationale, a permis de surmonter certains obstacles qui, selon le ministère de la Justice, empêchaient qu'on entame des poursuites criminelles au Canada.

Il y a eu un intervalle de six ans pendant lequel aucune poursuite criminelle n'a été entamée. Nous craignons maintenant qu'une révision radicale du projet de loi C-16 ne donne lieu inévitablement à une contestation judiciaire aux termes de la Charte qui paralyserait les procédures criminelles ou civiles juste au moment où il nous reste peu de temps pour agir.

**M. Nicholas Katsepointes, conseiller juridique, Congrès hellénique canadien:** Honorables sénateurs, je suis conseiller juridique et conseiller en politiques auprès du Congrès hellénique canadien, la plus grande organisation en son genre au Canada qui représente environ 350 000 Canadiens d'origine hellénique. Nous regroupons des Canadiens de première, deuxième et troisième générations qui attachent énormément d'importance à la citoyenneté canadienne, étant donné que la plupart de nos pères et de nos pères fondateurs qui ont immigré de Grèce ont acquis la citoyenneté canadienne par choix.

Nous sommes d'accord avec bon nombre des opinions qui ont été exposées aujourd'hui par nos amis et concitoyens du Congrès juif canadien, à savoir qu'il faut que le projet de loi conserve un droit inhérent de révocation de la citoyenneté canadienne. Certes nous croyons que les valeurs canadiennes que nous partageons rendent la présence de criminels de guerre, qu'il s'agisse des crimes commis lors de la Seconde Guerre mondiale ou de conflits plus récents dans le monde, inacceptable à l'ensemble des Canadiens. Nous estimons cependant que l'exercice de ce droit de révoquer la citoyenneté ces individus exige la mise en place de certaines dispositions prévoyant une procédure équitable non seulement pour protéger l'ensemble de la population mais aussi pour permettre de faire valoir devant un tribunal la nature des accusations portées contre l'individu en question. Avant tout, nous estimons que cela constitue en quelque sorte un point de ralliement qui permet de souligner l'importance de la citoyenneté canadienne. Nous n'acceptons pas que les auteurs de crimes contre l'humanité dans le monde entier puissent devenir des citoyens canadiens.

Je comprends le point de vue défendu par les représentants du Congrès juif canadien ainsi que leur argument concernant la nature urgente de ce projet de loi. Tout en reconnaissant qu'il faut un mécanisme pour poursuivre les criminels de guerre devant les tribunaux, le Congrès hellénique canadien estime qu'il faut aussi corriger certaines imperfections du projet de loi dont vous êtes saisis.

Nous ne vous suggérons pas de retourner à la case départ. Nous devons agir rapidement pour trouver des solutions, mais nous ne pouvons pas fermer les yeux sur les problèmes assez importants que nous avons repérés dans ce projet de loi.

Je vais décrire certaines préoccupations d'ordre général. Elles sont exposées plus en détail dans mon mémoire. Je répondrai ensuite à vos questions.

As I indicated, we are in favour of a process whereby citizenship is revoked in the rare instances where it is proven that the individuals concerned are unworthy of that citizenship. We believe that that is a reflection of the common values of all Canadians and that we are prepared to only grant citizenship to those people who share those values.

The legislation bestows a new power upon the minister. I would call it a super power of annulment. The minister can make a decision leading to the revocation of citizenship. A limited scope of appeal to the courts is provided to challenge that decision. The rights of the individual to challenge the decision before the Federal Court are therefore narrowed.

The denial of citizenship in the public interest is of concern to us. This is a super power bestowed upon the minister whereby the minister can make a report to cabinet. Cabinet in turn can make a decision denying someone citizenship. That denial is valid for five years and cannot be reviewed by any court.

We have a grave concern in that there is no definition of public interest. If it is to address war criminals, let's say that. If it is to address certain people we deem objectionable to having Canadian citizenship, let us state that.

We are very concerned that cabinet would be bestowed with a power to interpret what is in the public interest. That is not acceptable.

The final area with which we have a substantial problem is the proposed amendments to the act changing the administration of how citizenship is bestowed in this country. Essentially there will be abolishment of the citizenship court process and the citizenship judges. The Governor in Council will appoint citizenship commissioners. These commissioners will have duties as dictated by the Minister of Citizenship and Immigration. I refer to them as the citizen police.

Central to what we believe is Canadian citizenship is an independent assessment of individuals who seek that citizenship. Something is lost when an independent citizenship court or judiciary that makes decision and reviews citizenship applications is abolished and that authority is placed into the realm of politics with public servants making those decisions. In other words, it has become essentially a component of the government, subject to the whims of civil servants, policy directives and possibly even political agendas of the ministers and cabinet. That is an objectionable element of this legislation.

We believe that citizenship is an individual's relationship to the state. It cannot be taken to the level where it becomes an element of a department of government where the minister of that department dictates what the citizenship commissioners can and cannot do upon reviewing and assessing citizenship applications. In this regard, we find these elements of the legislation very offensive and suggest that it will be a step away from some of the inherent principles of Canadian citizenship for those who seek to acquire it.

That concludes my submission. I would be happy to address any questions that the committee may have.

Comme je l'ai dit, nous sommes en faveur de la révocation de la citoyenneté dans les rares cas où il est prouvé que la personne en question ne mérite pas la citoyenneté. Nous estimons que cela reflète les valeurs communes à tous les Canadiens et que nous sommes disposés à n'attribuer la citoyenneté qu'aux personnes qui partagent ces valeurs.

Le projet de loi donne au ministre un nouveau pouvoir; je le qualifierais de pouvoir renforcé d'annulation. Le ministre peut prendre une décision conduisant à la révocation de la citoyenneté. On prévoit un recours limité d'appel devant les tribunaux pour contester une telle décision. On restreint ainsi les droits d'une personne de contester la décision devant la Cour fédérale.

Le pouvoir de refuser la citoyenneté dans l'intérêt public nous préoccupe aussi. Il s'agit d'un pouvoir renforcé qui est donné au ministre, lui permettant de présenter un rapport au Cabinet. Le Cabinet peut ensuite décider d'interdire l'attribution de la citoyenneté à une personne. Cette interdiction vaut pour une période de cinq ans et ne peut être révisée par aucun tribunal.

Nous sommes préoccupés par le fait qu'il n'y a pas de définition d'intérêt public. Si on veut viser les criminels de guerre, qu'on le dise. Si on veut viser certaines personnes à qui on ne veut pas attribuer la citoyenneté canadienne, qu'on le précise.

Le fait d'accorder au Cabinet l'autorité de décider ce qui est contraire à l'intérêt public nous inquiète au plus haut degré. Nous ne pouvons accepter cela.

Enfin, nous sommes contre les amendements proposés à la présente loi en ce qui concerne l'administration de l'attribution de la citoyenneté au Canada. En gros, les cours et les juges de la citoyenneté seront abolis. Le gouverneur en conseil nommera des commissaires à la citoyenneté dont les fonctions seront dictées par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Je les appelle les policiers de la citoyenneté.

Notre conception de la citoyenneté canadienne comporte une évaluation indépendante des personnes qui demandent cette citoyenneté. On perd quelque chose si on abolit la cour ou le tribunal indépendant de la citoyenneté qui prend les décisions et révisé les demandes de citoyenneté, si on transfère cette autorité au milieu politique, où des fonctionnaires prennent ces décisions. En d'autres mots, la citoyenneté devient ni plus ni moins un élément du gouvernement, assujetti aux caprices des fonctionnaires, aux lignes directrices et éventuellement même aux programmes politiques des ministres et du Cabinet. C'est un élément inacceptable de ce projet de loi.

Nous estimons que la citoyenneté, c'est la relation entre une personne et l'État. On ne peut pas la réduire à un élément d'un ministère du gouvernement, où le ministre prescrit ce que les commissaires à la citoyenneté peuvent et ne peuvent pas faire dans l'examen et l'évaluation des demandes de citoyenneté. À cet égard, nous considérons ces dispositions du projet de loi très offensantes et sommes d'avis qu'elles vont à l'encontre de certains principes inhérents de l'acquisition de la citoyenneté canadienne.

Cela met fin à mes remarques. Je serai heureux de répondre aux questions des sénateurs.

**Senator Andreychuk:** Mr. Silverstone, it seemed to me that your assessment of the *Finta* case is correct, that it need not have been the definitive criminal case.

When Bill C-19 was introduced, I objected to the fact that everything was lumped together. I would have preferred the International Criminal Court to have been a separate statute and the Canadian process to have been separate as an educational value. We would have been able to say what the International Criminal court would do. We could have said that when a case comes in it is a test and these are the obligations. The other part of Bill C-19 would have informed Canadians that we still care about war criminals and explained the process we would use.

It would have strengthened your ultimate objective for the public interest section. If we are saying that it is war criminals we are after, then we should have identified them as such.

Our history of handling war criminals is decades of no action, followed by some action that did not work, followed by a hiatus of six years. There might have been some justification for a shorter process that might have included some Governor in Council involvement.

If the two had been separate, our objective would have clearly stated why we had a separate, shortened due process, or lack of court process, built in. There would have been an onus on the government to explain it. Our target would have been clear. However, we now have an act that is fraught with more difficulties in attempting to get at war criminals.

Do you agree with my assessment that it is going to be even more difficult under these rather questionable broad generalities and broad mandates? Do you believe that there will be all kinds of court challenges?

Do you not have confidence in Bill C-19, because you said that you did not think the criminal process was working?

**Mr. Silverstone:** To answer your second question first, when Mr. Justice Deschênes tabled his report, it was based on, as far as we were concerned, three possible remedies. One remedy was extradition, which requires the request of another country. One example in regard to Nazi war criminals was the *Rauca* case in the early 1980s. It was largely due to the very commendable efforts of the then Solicitor General, Robert Kaplan. That was the only extradition case that occurred. Mr. Justice Deschênes certainly validated that remedy.

There was the criminal route. Mr. Justice Deschênes named many interesting findings with regard to the criminal route, some of which were quite innovative and never really found application in this country, unfortunately.

The third remedy he recommended was denaturalization. I do not think the report I have read was read widely enough. It was a very important Canadian document. Mr. Justice Deschênes recommended the consolidation of the denaturalization, the revocation of citizenship and deportation proceedings in order to speed things. That was not accepted by the government of the day.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Silverstone, il me semble que votre évaluation de l'affaire *Finta* est juste, à savoir que ce ne devait pas nécessairement être l'affaire criminelle déterminante.

Lorsque le projet de loi C-19 a été proposé, j'ai fait valoir qu'on mettait tout dans le même sac. J'aurais préféré une loi pour la Cour pénale internationale et une loi distincte pour la procédure canadienne, pour des fins éducatives. Cela nous aurait permis de préciser ce que ferait la Cour pénale internationale. Nous aurions pu dire que lorsque la cour est saisie d'une affaire, il s'agit d'un test et en préciser les obligations. L'autre partie du projet de loi C-19 aurait permis d'informer les Canadiens que nous nous intéressons toujours aux criminels de guerre, tout en expliquant la procédure suivie.

Cela aurait renforcé votre objectif ultime pour l'article sur l'intérêt public. Si nous disons que nous visons les criminels de guerre, nous aurions dû les identifier comme tels.

En matière de criminels de guerre, voici ce qui s'est passé: il y a eu des décennies où rien n'a été fait, suivies de quelques initiatives, qui n'ont pas porté fruits, suivies d'un hiatus de six ans. Il y aurait peut-être eu lieu d'adopter un processus plus rapide avec la participation éventuelle du gouverneur en conseil.

S'il y avait eu deux éléments distincts, on aurait pu préciser, dans nos objectifs, pourquoi nous avons incorporé un recours distinct et plus court, ou pourquoi nous n'avons pas incorporé de procédure judiciaire. Le gouvernement aurait eu la charge de l'expliquer. Notre but aurait été clairement défini. Cependant, nous avons maintenant un projet de loi qui contient de nouveaux obstacles à la poursuite des criminels de guerre.

Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que ce sera encore plus difficile avec ces grands principes et ces mandats généraux qui sont plutôt contestables? Est-ce que vous envisagez toutes sortes de contestations judiciaires?

Ne faites-vous pas confiance au projet de loi C-19, puisque vous avez dit que vous ne croyez pas que la procédure criminelle donne des résultats?

**M. Silverstone:** Je répondrai d'abord à votre deuxième question. Le rapport du juge Deschênes préconisait trois recours possibles. Le premier était l'extradition, qui doit être demandé par un autre pays. L'affaire *Rauca* du début des années 80 est un exemple pour ce qui est des criminels de guerre de l'époque nazie. Cette extradition a été possible en grande partie grâce aux efforts très louables du solliciteur général de l'époque, Robert Kaplan. C'est le seul cas d'extradition à s'être produit. Le juge Deschênes a certainement prouvé la justesse de ce recours.

Il y avait aussi la voie pénale. Le juge Deschênes a présenté bon nombre de conclusions intéressantes liées à ce recours, dont certaines étaient tout à fait novatrices mais, malheureusement, elles n'ont jamais vraiment été mises en oeuvre dans ce pays.

Le troisième recours recommandé était la dénaturalisation. À mon avis, ce rapport n'a pas trouvé une assez grande audience. Il s'agissait d'un document canadien d'une grande importance. Le juge Deschênes a recommandé la consolidation des procédures de dénaturalisation, de révocation de la citoyenneté et d'expulsion afin d'accélérer les choses. Cette recommandation n'a pas été

Although the government deserved great credit for having appointed that commission, in 1985, it is unfortunate they did not adopt that recommendation.

I think that the criminal route still remains a very important factor in bringing war criminals to justice, for a variety of reasons. Bill C-19 will at least give a certain confidence to departments that they can proceed with criminal proceedings in the wake of *Finta*.

However, in terms of C-16, given the experience of the past five years and the statements made by ministers and senior officials, we believe they have chosen primarily to proceed with denaturalization for suspected Nazi war criminals. That will be the route that they will continue to follow for the foreseeable future.

I still believe, perhaps naively, that if a good criminal case were to present itself they would proceed even without C-19. However, I suppose that has not been borne out by the experience.

Our concern is not with Bill C-19 at this point or with the other provisions of Bill C-16. We have taken no position on whether “public interest” should relate to war criminals. We would certainly have no objection to it, obviously. Nor would we have any objection specifying that hate mongers and racists who sow social discord should be prevented from obtaining citizenship.

We have no objection to that clarification. We do not think it will affect adversely the process of bringing suspected Nazi war criminals or other war criminals to justice.

Our primary concern is not to upset the denaturalization proceedings as they go forward now. We do not believe that the provisions in the legislation relating to the public interest or the provisions in Part 2 will have that effect. That is why we support it.

Was your first question about the timing or the speed of the process?

**Senator Andreychuk:** I will rephrase one of my concerns about the passing of this bill. There has been comment that using the department and cabinet through this process might invite more delays, more court challenges and, certainly, more reviews — judicial review can always be used. This could occur on, perhaps, two grounds: it seems more fair and just to have the right of appeal in the court, and it would be more efficient.

**Mr. Silverstone:** The provision for public interest is prospective, primarily. It is not going to have a great deal of impact with regard to suspected Nazi war criminals. Our organization is very concerned about that issue. If that provision were to result in new court challenges, and it may very well, there would be, we believe, little or no impact on the war crimes issue.

acceptée par le gouvernement de l'époque. C'était tout à l'honneur du gouvernement d'avoir établi cette commission en 1985, mais il est regrettable qu'il n'ait pas adopté cette recommandation.

Je crois que la procédure criminelle demeure un facteur très important pour la poursuite des criminels de guerre, pour diverses raisons. Grâce au projet de loi C-19, les ministères auront jusqu'à un certain point la confiance qu'ils peuvent tenter des poursuites criminelles à la suite de l'affaire *Finta*.

Par contre, en ce qui concerne le projet de loi C-16, à la lumière de l'expérience des cinq dernières années et des déclarations faites par des ministres et de hauts fonctionnaires, nous croyons qu'on a essentiellement choisi de retenir l'option de la dénaturalisation dans le cas des présumés criminels de guerre nazis. C'est l'option qu'on continuera à privilégier dans un avenir prévisible.

Je continue à croire, peut-être naïvement, que si un dossier solide de crimes de guerre se présentait, on irait de l'avant même sans le projet de loi C-19. Toutefois, je suppose que ce n'est pas ce que démontre l'expérience.

Pour l'instant, le projet de loi C-19 ne nous préoccupe pas, pas plus que les autres dispositions du projet de loi C-16. Nous n'avons pas officiellement décidé si «l'intérêt public» doit viser les criminels de guerre. Évidemment, nous n'y avons aucune objection. Nous n'avons aucune objection non plus à ce que la loi précise que les semeurs de haine et les racistes qui sèment la discorde sociale ne peuvent obtenir la citoyenneté.

Nous n'avons aucune objection à ce que soit incluse cette précision. Nous ne pensons pas que cela gênera les poursuites contre les présumés criminels de guerre nazis ou d'autres criminels de guerre.

Ce que nous voulons avant tout, c'est ne pas nuire à la procédure de dénaturalisation en cours. Nous ne pensons pas que les dispositions de ce projet de loi qui portent sur l'intérêt public ou les dispositions de la partie 2 auront ce résultat. C'est pourquoi nous appuyons le projet de loi.

Votre première question portait-elle sur l'échéancier ou la rapidité de la procédure?

**Le sénateur Andreychuk:** Je vais reformuler l'une de mes préoccupations liées à l'adoption de ce projet de loi. Il a été dit qu'en ayant recours au ministère et au Cabinet, on invitait peut-être plus de retards, de plus nombreux recours devant les tribunaux et certainement, des révisions — on peut toujours se prévaloir d'une révision judiciaire, et se fonder sur deux motifs: il semble plus juste et équitable de pouvoir en appeler à la cour, et ce serait plus efficace.

**M. Silverstone:** La disposition sur l'intérêt public vise essentiellement l'avenir. Cela n'aura pas grande incidence sur les présumés criminels de guerre nazis. Notre organisation se préoccupe énormément de cette question. Si cette disposition devait entraîner de nouvelles contestations devant les tribunaux, ce qui pourrait fort bien être le cas, il n'y aurait, à notre avis, que peu ou pas d'incidence sur la question des crimes de guerre.

**Senator Andreychuk:** My concern is about clause 17 if it remains as is. I know it has been included before, but the criticism is that it has not moved quickly. This is an opportunity to ensure that due process is transparent, open, fair and just. We have heard also that if there were the right of appeal to the Federal Court and full due process — not just judicial review — it could be more expeditious and supportive in terms of appropriate action with respect to the person that we legitimately want to denaturalize.

**Mr. Silverstone:** I respect that view, but I do not concur. I understand the objective, but we believe that we will have an inherent, or built-in, right of appeal, plus reviews. Judicial review is always available when there is excess jurisdiction, or for any other reason. We believe it will retard the process rather than expedite it.

In terms of inherent fairness, we can look at the current status. I do not think that by either domestic or international standards anyone could criticize the accessibility of due process with regard to suspected Nazi war criminals, or other war criminals. There is a notice from the minister that they have ample opportunity to make their case before the Federal Court Trial Division. I read all of the jurisprudence on these cases, and the Federal Court Trial Division has conducted thoughtful reviews of the evidence, although, perhaps, a little more slowly than we would have liked, has come to conclusions based on individual cases. The accused, then, have launched a variety of appeals indirectly through judicial review and through application to the Immigration and Refugee Board, as well as a variety of other things that we believe are purely dilatory and have no real merit. In fact, these other things constitute, in most instances, just an abuse of process.

However, we do not believe that any of that would be obviated by adding yet a further layer of built-in appeal. We do not believe anyone is unjustly dealt with because of the lack of appeal to the Federal Court. I am not necessarily advocating this view, but some would argue that the process is inherently fairer now because the minister has a political accountability and can take into account certain factors, which a court of appeal would not be able to take into account, such as humanitarian considerations.

Therefore, I think it is a double-edged sword. I know that sometimes when the Crown loses a case it certainly would be nice if there were an appeal opportunity. In some cases we have conflicting judgments at the Federal Court Trial Division that would be nice to resolve. As a lawyer, I would like to see them resolved, but before anything else I am a pragmatist. The issue is too important and it is too late in the day to reinvent the judicial wheel.

We do not believe that this unfairly treats anybody and I think this would withstand any objective test, either domestic or international, concerning the fairness of the process and accessibility of due process. I repeat that some would argue that it is more advantageous to the accused.

**Le sénateur Andreychuk:** Je m'inquiète de l'article 17 s'il demeure inchangé. Je sais qu'on a déjà inclus une telle disposition, mais la critique prétend que son application n'est pas suffisamment rapide. Nous avons ici l'occasion de nous assurer que la procédure est transparente, ouverte, juste et équitable. On nous a dit également que s'il y avait droit d'appel à la Cour fédérale et une application intégrale de la loi — pas uniquement une révision judiciaire — ce serait plus rapide et cela permettrait de prendre les mesures appropriées pour obtenir la dénaturalisation dans les cas où c'est légitime de le faire.

**M. Silverstone:** Je respecte votre opinion, mais je ne la partage pas. Je comprends l'objectif, mais nous croyons que nous aurons un droit d'appel inhérent ou incorporé en plus d'une révision. Il est toujours possible de demander une révision judiciaire lorsqu'il y a excès de compétence ou pour toute autre raison. Nous pensons que cela retardera la procédure plutôt que de l'accélérer.

En ce qui concerne l'équité inhérente, regardons la situation actuelle. Je ne pense pas qu'à la lumière des normes nationales ou internationales, quiconque puisse critiquer l'application régulière de la loi en ce qui concerne les présumés criminels de guerre nazis ou tout autre criminel de guerre. L'avis que doit donner le ministre leur donne tout le temps voulu pour se défendre devant la Cour fédérale, section de première instance. J'ai lu toute la jurisprudence sur ces dossiers, et j'ai constaté que la Cour fédérale avait mené une révision détaillée des éléments de preuve, bien que peut-être un peu plus lentement que nous l'aurions souhaité, et a pris des décisions dans chaque dossier. L'accusé disposait ensuite de divers recours indirectement en se prévalant d'une révision judiciaire ou d'une demande à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, et pourrait se prévaloir aussi de plusieurs autres procédures que nous considérons purement dilatoires et sans mérite réel. En fait, ces autres moyens constituent, dans la plupart des cas, une procédure abusive.

Toutefois, nous ne pensons pas que tout cela deviendrait inutile si nous ajoutions encore un recours. Nous ne pensons pas que quiconque fasse l'objet d'une injustice faute d'un recours à la Cour fédérale. Je ne préconise pas nécessairement ce point de vue, mais certains prétendront que la procédure est plus équitable de façon inhérente maintenant parce que le ministre a des comptes à rendre sur le plan politique et peut tenir compte de certains facteurs dont ne pourrait tenir compte une cour d'appel, tel que des considérations humanitaires.

Par conséquent, je pense que c'est une épée à double tranchant. Je sais que parfois, lorsque la Couronne perd, il serait intéressant d'avoir la possibilité d'en appeler. Dans certains autres cas, il y a des décisions contradictoires rendues par la Cour fédérale, section de première instance, qu'il serait bon d'uniformiser. Comme avocat, j'aimerais que ce soit le cas, mais avant tout, je suis pragmatique. La question est trop importante et il est trop tard pour réinventer la roue de la justice.

À notre avis, personne n'est traité de façon injuste et je pense que l'équité de la procédure et l'accès à l'application régulière de la loi ne peuvent être contestés en vertu d'un critère objectif, qu'il soit national ou international. Je le répète, certains prétendent que c'est plus avantageux pour l'accusé.

**Senator Andreychuk:** I do not like to interpret other witnesses, but Mr. Matas appeared before us and said that without the right of appeal in the federal system the government often has its hands tied. That denial of appeal is inherently wrong for the victims. You seem to say the opposite. Am I correct?

**Mr. Silverstone:** With great respect to that view, we believe that the administration of justice in this country is better served by moving along as quickly as possible. That in itself pays the greatest respect to the victims. I do not mean to be dismissive because I have great respect for Mr. Matas, but, frankly, I do not think that the victims who watched their families murdered right before their eyes really care about the legal niceties. They would like to see the issue dealt with because it is now the year 2000 — 55 years later. I think the issue of time, coupled with fairness, absolutely, is of paramount importance. I do not want to interpret the wishes of or put myself in the place of survivors or victims.

I had the privilege of being born in this country, as did my parents and grandparents, so I do not know what it means. I can only imagine, and thank God I do not know what it means. I never had the impression — and I have dealt with many survivors of the Holocaust — that victims were particularly concerned about access to the Federal Court of Appeal of Canada, with all due respect.

**Mr. Vernon:** We are not convinced that having that extra layer of judicial appeal would necessarily speed things up. We have had all too many experiences with the court in dealing with these cases, where the slow pace has contributed to the delay in justice. Therefore, I do not think we can necessarily equate extra judicial layers with efficiency and speed based on the track record.

The flip side of that is that if we are going to leave the decision-making power in the hands of the minister and the Governor in Council there must be an accelerated pace in that process. It is unacceptable to have delays at that level if we are to say that we will trust the political process to handle this. The process must be accelerated.

In fact, there is one idea that we toyed with, and we are not exactly sure whether it passes administrative muster. It may be useful to consider putting something in the regulations limiting the time by which the minister has to make these decisions once these cases are brought forward.

In reference to Bill C-19, I believe you are right — it would have been preferable to divide them. In fact, we had been told for years that the *Finta* problems would be overcome by direct amendment to the Criminal Code. That certainly would have been preferable, because it would have been done years ago. We kept hearing that the advent of the ICC was delaying the process, because they wanted to ensure that domestic law was consonant with international law and the obligations that would fall to us under this new instrument.

**Le sénateur Andreychuk:** Je n'aime pas interpréter les propos d'autres témoins, mais M. Matas a comparu ici et nous a dit que sans droit d'appel, au niveau fédéral, le gouvernement avait souvent les mains liées. Il a ajouté que le manque de recours était de façon inhérente préjudiciable aux victimes. Vous semblez dire le contraire. Ai-je raison?

**M. Silverstone:** Nous pensons à cet égard que l'administration de la justice dans notre pays est mieux servie en avançant le plus rapidement possible. C'est ainsi que l'on rend le plus grand respect aux victimes. Je ne rejette pas ce qu'il a dit car j'ai le plus grand respect pour M. Matas, mais franchement, je ne pense pas que les victimes qui ont vu les membres de leurs familles assassinés sous leurs yeux se préoccupent beaucoup des subtilités juridiques. Ils aimeraient que la question soit réglée car nous sommes maintenant en l'an 2000 — soit 55 ans plus tard. Je pense que la question de temps, associée à celle de la justice est absolument de première importance. Je ne veux pas interpréter les souhaits des survivants ou des victimes ni me mettre à leur place.

J'ai eu le privilège de naître dans ce pays, comme mes parents et mes grands-parents, donc je ne sais pas ce que cela représente. Je peux simplement me l'imaginer et Dieu merci, je n'ai pas eu à le vivre. Je n'ai jamais eu l'impression — j'ai traité avec de nombreux survivants de l'Holocauste — que les victimes se préoccupent particulièrement, je me permets de vous le faire remarquer, de l'accès à la Cour fédérale, section de première instance.

**M. Vernon:** Nous ne sommes pas persuadés qu'un recours judiciaire de plus va nécessairement accélérer la procédure. Nous avons trop souvent vu des cas où la lenteur de la procédure a contribué à retarder la justice. Par conséquent, d'après ce que l'on a vu dans le passé, la multiplication des paliers judiciaires ne veut pas dire d'efficacité et de rapidité, à mon avis.

Inversement, si nous laissons au ministre et au gouverneur en conseil le soin de prendre les décisions, il faut que la procédure soit accélérée. Il est inacceptable d'avoir des retards à ce niveau si nous sommes prêts à nous en remettre au processus politique. Il faut accélérer les choses.

En fait, il y a une idée que nous avons examinée, mais nous ne sommes pas sûrs au juste si c'est acceptable sur le plan administratif. Il serait peut-être utile de songer à préciser dans la réglementation les délais à l'intérieur desquels le ministre doit prendre sa décision une fois que l'affaire est entendue.

En ce qui concerne le projet de loi C-19, je pense que vous avez raison — il serait probablement préférable de les diviser. En fait, cela fait des années qu'on nous dit que les problèmes soulevés par l'affaire *Finta* pourraient être réglés en modifiant directement le Code criminel. Cela aurait certainement été préférable, puisque cela se serait fait il y a des années. On a prétendu que l'avènement de la CPI avait retardé le processus, parce qu'on voulait s'assurer que le droit national était conforme au droit international et aux obligations que nous allions assumer dans le cadre de ce nouvel instrument.

However, it seemed as though in order for Canada to become a member of the ICC it had to have the option — the legal remedy — of domestic criminal prosecutions in place. That spurred the government into that course of action, and that is why the two of them are seen together in the legislation. For Canada to meet the criteria of membership it needed to have that option available to it. It would have been nice if it had happened sooner.

Now that it is back in — as Mr. Silverstone said it is probably too late to relate to World War II cases — it will be a legacy if the government resumes criminal prosecutions of war criminals who come here from contemporary conflicts.

**Senator Finestone:** Welcome and thank you for your interesting presentation. Are you in support of David Matas' presentation?

**Mr. Silverstone:** There are many aspects of the presentation that I have not had an opportunity to study. I did look at it before coming in. It is worthy of serious discussion.

**Senator Finestone:** Some of the points I took away from the excellent presentation include timing, inefficiency and delays. Time is a factor we cannot afford given the age of the people involved.

**Mr. Vernon:** One of the things you may wish to consider is putting in a five-year parliamentary review of the legislation in order to revisit the discussion.

**Senator Finestone:** Are you suggesting that we do so after or before we pass this proposed legislation?

**Senator Cools:** You cannot put anything in the bill after you pass it. He is suggesting that you amend the bill in order to bring the legislation back before us.

**The Deputy Chairman:** We have done that for the military courts, for example.

**Senator Cools:** I also wish to thank the witnesses for appearing before us. We must be sensitive to the Hellenic gentleman's interests in order that they are not submerged as we go around the table.

Mr. Chairman, perhaps we could have some of our people look at clause 21. As I was just reading clause 21 on the question of the public interest, as we are all trying to discover what is meant in this clause by the public interest, even within the bill there is an obvious mistake or obfuscation, because clause 21(1) states:

If the minister is satisfied that there are reasonable grounds to believe that it is not in the public interest for a person to become a citizen...

It is not the person not becoming the citizen that is the public interest question, it is the minister's exercise of powers that is the public interest question. Clause 21 says that the minister should exercise these rather large prerogative powers in the public interest to deny citizenship.

Toutefois, il semblerait que pour que le Canada puisse devenir membre de la CPI, il fallait que le Canada dispose déjà chez lui de l'option — du recours juridique — permettant des poursuites criminelles. C'est ce qui a poussé le gouvernement à agir, et voilà pourquoi les deux se trouvent réunis dans ce projet de loi. Il fallait, pour que le Canada respecte les critères d'appartenance, que cette option soit disponible. Il aurait été préférable que cela se fasse plus tôt.

Maintenant que nous disposons de cette procédure — comme l'a dit M. Silverstone, il est probablement trop tard dans le cas des dossiers sur la Seconde Guerre mondiale —, cela pourra servir si le gouvernement reprend les poursuites criminelles des criminels de guerre qui viendront ici après avoir participé à des conflits contemporains.

**Le sénateur Finestone:** Je vous souhaite la bienvenue et je vous remercie de cet exposé des plus intéressants. Êtes-vous du même avis que David Matas dans son exposé?

**M. Silverstone:** Il y a de nombreux aspects de cet exposé que je n'ai pas eu l'occasion d'examiner. J'ai jeté un coup d'oeil avant de venir. Cela mérite une discussion sérieuse.

**Le sénateur Finestone:** Certains des points que j'ai retenus de son excellente présentation incluent le temps, l'inefficacité et les retards. Le temps est un facteur dont nous ne pouvons nous offrir le luxe vu l'âge des personnes en cause.

**M. Vernon:** Vous voudrez peut-être songer à inclure un examen parlementaire quinquennal de la loi afin de reprendre cette discussion.

**Le sénateur Finestone:** Suggérez-vous que nous le fassions avant ou après avoir adopté ce projet de loi?

**Le sénateur Cools:** On ne peut rien ajouter à un projet de loi après l'avoir adopté. Il propose que nous amendions le projet de loi afin de prévoir un réexamen ici.

**Le vice-président:** C'est ce que nous avons fait dans le cas des tribunaux militaires.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais moi aussi remercier les témoins de leur présence ici aujourd'hui. Nous devons tenir compte des intérêts du monsieur grec afin de ne pas les oublier dans notre tour de table.

Monsieur le président, peut-être pourrions-nous demander à quelqu'un d'examiner l'article 21. En lisant l'article 21 sur l'intérêt public, et nous essayons tous de découvrir ce que l'on entend dans cet article par intérêt public, même dans le projet de loi, il y a une erreur évidente ou un manque de clarté, puisqu'il est dit au paragraphe 21(1):

Le ministre peut, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il est contraire à l'intérêt public d'attribuer la citoyenneté, [...]

La question de l'intérêt public ne se rapporte pas à la citoyenneté, mais bien à l'exercice du pouvoir par le ministre. L'article 21 précise que le ministre doit se prévaloir de cette prérogative très large dans l'intérêt public et refuser la citoyenneté.

In looking at the drafting of the bill, one sees these peculiar little twists, which I find tedious and deceptive. However, maybe you can respond to that. Then I have a question for Mr. Silverstone.

**Mr. Katsepointes:** Senator, there is always a time element with regard to legislation. By the time this bill is proclaimed law and then amended 10 years from now, governments can implement policies and agendas that could give a variety of interpretations to what is public interest. That causes me concern.

Let us assume that within the next five years we can address all the issues of World War II Nazi collaborators and that they are all addressed before the Canadian courts and done. This legislation will still be on the books. The term "public interest" will still be there subject to interpretation by bureaucrats who will be advising the minister. The broad definition given here causes me concern as to what end that could be put.

There is an urgency to address this issue, and I can appreciate that, but this legislation may be on the books for 10 or 15 years before it is brought before a body such as yours to be further dissected, amended or updated.

**Senator Cools:** Have you ever seen a proposed law drafted this way? My understanding is that every minister is supposed to exercise these large discretionary powers in the public interest. I cannot immediately think of a bill or piece of legislation that has been so drafted with a section called "the public interest" in this way.

It may be interesting if one of our researchers could determine if this is an emerging pattern for ministerial practice. I do not know. I have no recollection of seeing anything drafted in quite this way. It would be nice to know.

Mr. Silverstone, you made some very interesting statements. You spoke about the hiatus and the halting in the field in respect of the *Finta* decision. I have not looked at that case for some years, but I remember then Solicitor General Bob Kaplan's interest in the matter. I remember that with some vividness.

My question is perhaps to seek your comment and opinion. It seems to me on the questions of war criminals that there are two separate issues. Sometimes I think we have a misplaced emphasis on one over the other. The first issue is denaturalization and the second is the question of bringing criminals to justice and due process before a criminal proceeding.

There is sometimes a misplaced emphasis on going down the denaturalization road because it seems that if the objective were to bring a person to justice, with all that that means, it really does not matter whether they were worthy to become Canadian citizens. To be frank, there are many people born in Canada who are undesirable citizens as well and so poor citizenship is not only a characteristic of naturalized citizens.

Lorsque l'on regarde le libellé du projet de loi, on voit ces contorsions que je trouve ennuyeuses et trompeuses. Toutefois, peut-être pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez. Ensuite, j'ai une question pour M. Silverstone.

**M. Katsepointes:** Sénateur, il y a toujours un élément de temps dans un projet de loi. Lorsque ce projet de loi deviendra loi et sera modifié dans 10 ans, le gouvernement pourra avoir mis en oeuvre des politiques et des programmes qui offrent une gamme d'interprétations de ce qu'est l'intérêt public. Cela me préoccupe.

Supposons qu'au cours des cinq prochaines années, nous nous penchions sur la question des collaborateurs nazis de la Seconde Guerre mondiale et que nous les traînions tous devant les tribunaux canadiens. Cette loi existera peut-être toujours. L'expression «intérêt public» sera toujours matière à interprétation par les fonctionnaires qui conseillent le ministre. La définition générale donnée ici me préoccupe quant à l'usage qu'on pourrait en faire.

Il est urgent de régler cette question, je le comprends, mais cette loi existera peut-être 10 ou 15 ans avant d'être ramenée devant une instance telle que la vôtre pour être encore une fois disséquée, modifiée ou mise à jour.

**Le sénateur Cools:** Avez-vous déjà vu un projet de loi rédigé de cette façon? D'après ce que j'en sais, chaque ministre est censé exercer ses vastes pouvoirs discrétionnaires dans l'intérêt public. Je ne peux pas penser à une mesure législative ou à un projet de loi rédigé pour inclure une rubrique «intérêt public».

Ce serait peut-être intéressant si une de nos attachées de recherche pouvait déterminer s'il s'agit là d'une nouvelle tendance dans la pratique ministérielle. Je ne sais pas. Je ne me souviens pas d'avoir vu quoi que ce soit rédigé de cette façon. J'aimerais bien savoir au juste.

Monsieur Silverstone, vous avez fait quelques remarques très intéressantes. Vous avez parlé du hiatus et de la temporisation provoqués par la décision *Finta*. Cela fait plusieurs années que je n'ai relu cette affaire, mais je me souviens à quel point le solliciteur général de l'époque, Bob Caplan, s'intéressait à cette question. Je m'en souviens clairement.

Je veux sans doute par ma question solliciter vos commentaires et votre opinion. En ce qui concerne les criminels de guerre, à mon avis, il y a deux aspects distincts. Parfois, j'ai l'impression que l'on a accordé plus d'importance à l'un qu'à l'autre. D'abord, il y a la question de la dénaturalisation, et ensuite, il y a celle de traduire les criminels en justice et d'appliquer la loi par des poursuites criminelles.

On accorde parfois trop d'importance à la dénaturalisation, car il me semble que si notre objectif est de traduire quelqu'un en justice, avec tout ce que cela sous-entend, cela n'a pas grande importance de savoir si cette personne méritait ou non la citoyenneté canadienne. À vrai dire, il y a de nombreuses personnes nées au Canada qui sont de mauvais citoyens et donc être mauvais citoyen n'est pas uniquement une caractéristique des citoyens naturalisés.

I have often wondered why some of these people could not have been treated as nationals, why a process did not evolve of going down the other road of trying the offences rather than hanging the entire case on whether or not they are worthy Canadians. That is a pretty hefty judgment.

**Mr. Silverstone:** I do not think the issue is really whether or not they are worthy Canadians. There was a book about — the title was something like “Quiet Neighbors” — neighbours written in the United States on this issue. That pretty well says it all. Almost invariably, people who commit heinous crimes and then seek refuge in this country are likely to be people you would not mind having in your neighbourhood, if you did not know what they had done before, because they do not want to draw attention to themselves. The issue is not whether they are good citizens; it is whether they had any legal right either to enter this country in the first place or to obtain citizenship.

With regard to the criminal route, we always felt that criminal prosecution was one of the pillars for dealing with this problem. The initial objective of the war crimes unit was to launch criminal and denaturalization proceedings depending upon the nature of the case, the evidence and the parties.

What happened was that the criminal route was completely derailed as a result of *Finta*, at least in the eyes of the Crown, and they put all their efforts toward denaturalization after a long period. The point now is that the process is well on its way. Perhaps it would have been desirable to see more criminal cases brought forward earlier on. Now we have a procedure in place. We have judicial pronouncements upon it; we have a unit that is experienced in dealing with the issue. Even though it is a rather slow process to deal with the problem, it is probably the most efficient way.

Denaturalization is a pretty weak punishment.

As I said before, no civilized country could exercise punishment against these individuals that was remotely commensurate with the nature of their crimes. The United States has followed a similar route and has denaturalized a larger number of suspected Nazi war criminals and deported them.

Notwithstanding the fact that the criminal procedure, had it been successful, would have been perhaps more satisfying, the moral component of this cannot be forgotten.

If the objective is to assert aggressively that people who perpetrated war crimes and crimes against humanity have no place in this country and cannot find safe haven in this country, then we are doing a very important public service. If a case is susceptible to criminal prosecution, then I believe, as we always have, that it should be carried forward. That is the situation today. We still believe that.

**Senator Cools:** I used to be on the National Parole Board. There were many instances of naturalized citizens who had gone abroad and done some terrible things. I can tell you that the wheels of justice did move to allow those individuals to be brought to justice in various countries. A few cases spring to mind. I wonder why we have not pursued those kinds of routes more successfully. Whenever we hear about the question of the

Je me suis souvent demandé pourquoi on n'aurait pas pu considérer ces personnes comme des nationaux, pourquoi on n'a pas choisi l'autre procédure, c'est-à-dire des poursuites, plutôt que de laisser toute l'affaire se décider sur le fait qu'on était ou non digne d'être Canadien. C'est un jugement plutôt lourd.

**M. Silverstone:** Je ne pense pas que la question soit vraiment de savoir si ces personnes sont dignes. Il y a eu un livre — intitulé «Quiet Neighbors» ou quelque chose comme ça — écrit aux États-Unis sur cette question. C'est très complet. Presque invariablement, les personnes qui commettent des crimes haineux et cherchent ensuite à se réfugier au pays sont des personnes qu'on n'aurait aucune objection à avoir dans le quartier, si on ne savait pas ce qu'elles ont fait dans le passé, parce qu'elles ne souhaitent pas attirer l'attention. La question n'est pas de savoir si ce sont de bons citoyens; la question est de savoir s'ils avaient ou non le droit d'entrer au Canada et d'obtenir la citoyenneté.

En ce qui concerne les poursuites criminelles, nous avons toujours pensé que c'était un des moyens de s'attaquer à ce problème. L'objectif initial de l'unité des crimes de guerre était d'intenter des poursuites criminelles ou des poursuites de dénaturalisation, selon la nature de l'affaire, les éléments de preuve et les parties.

Toutefois, la voie des poursuites criminelles a été complètement bloquée à la suite de l'affaire *Finta*, du moins aux yeux de la Couronne, et après une longue période, celle-ci a consacré tous ses efforts à obtenir la dénaturalisation. En fait, cette procédure est maintenant bien implantée. Peut-être aurait-il été souhaitable d'intenter un plus grand nombre de poursuites criminelles plus tôt. Maintenant, la procédure est en place. Nous avons des décisions judiciaires; nous avons une unité expérimentée. Bien que la procédure soit lente, c'est probablement la façon la plus efficace de s'attaquer à ce problème.

La dénaturalisation est un châtement assez doux.

Comme je l'ai déjà dit, aucun pays civilisé ne pourrait faire subir à ces individus un châtement qui soit le moins commensurable avec la nature de leur crime. Les États-Unis ont adopté une voie semblable et ont dénaturalisé un grand nombre de présumés criminels de guerre nazis et les ont expulsés.

C'est vrai que la procédure criminelle, si elle avait donné des résultats, aurait peut-être été plus satisfaisante, mais on ne saurait oublier la composante morale.

Si l'objectif est d'affirmer catégoriquement que ceux qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité n'ont aucune place dans notre pays et ne peuvent y trouver refuge, nous accomplissons un service public très important. Si un dossier se prête à des poursuites criminelles, alors, je crois, comme nous l'avons toujours fait, qu'il faut aller de l'avant. Voilà la situation aujourd'hui. C'est toujours ce que nous croyons.

**Le sénateur Cools:** J'ai fait partie de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il y a de nombreux exemples de citoyens naturalisés qui sont allés à l'étranger et ont commis des crimes terribles. Je peux vous dire que les roues de la justice ont tourné et ont permis de traduire ces personnes en justice dans divers pays. Quelques cas me viennent à l'esprit. Je me demande pourquoi nous n'avons pas réussi à en faire autant dans les autres

individuals of whom you speak, there is always a long, emotional, passionate, touching and sensitive appeal about whether or not they are worthy to be Canadian citizens. I think we are all agreed that they are not. However, at best, due process is a very clumsy tool. I have heard enormous emphasis on this whole process of denaturalization and too little on the other front.

**Mr. Silverstone:** I tend to agree with you. The problem is that you cannot ignore the historical experience in this country. The reality is that the criminal route was derailed because of *Finta*, and only now do we have legislation that, in the minds at least of the war crimes unit, presumably, resolves the problem.

Initially, and again I refer back to the report of Mr. Justice Deschênes, there was a three-pillar process. Some cases would be more susceptible to extradition; some would be better served by criminal prosecution; and some would be dealt with for denaturalization. One was not given preference over the other necessarily, although in all instances successful criminal prosecution probably would have been the most satisfactory, after extradition, which would have been even more satisfactory because you would have had a criminal proceeding against the individual in the country in which he or she committed the crime.

**Senator Cools:** Your concern is Nazi war criminals. I am saying that there are other areas of related concern. I am thinking in particular of international terrorism. Another area about that I read much about a long time ago was international organized crime and generations of organized crime. Families were knitting together internationally. Some were born here and some were born abroad. Even sorting out a lot of those details was quite an enormous difficulty for the system. However, in those sets of cases, it was the crime that loomed as the important issue to be tackled, not the citizenship.

**Mr. Silverstone:** There are many ways of getting at criminality. Anecdotally speaking, there are many figures from organized crime who were brought to justice for income tax fraud rather than for murder. You do what you can, given the tools you have available to you. We certainly favour criminal prosecution when it is available.

Please, senator, be assured that ours concerns are not confined to Nazi war criminals. As I said before, we believe that the legacy of this issue is dealing prospectively with contemporary war criminals, be they from Cambodia, Rwanda or wherever. Organized crime and international terrorism are a little different, but certainly no less important.

**Mr. Vernon:** It is also to important to remember that one of the revolutionary aspects of Deschênes' report was this made-in-Canada solution that resulted in legislation amending the Criminal Code to permit criminal prosecutions here in Canada.

As we have said several times already, it is unfortunate that the interpretation of the Supreme Court decision in *Finta* was that that process was no longer available.

dossiers. Lorsque quelqu'un évoque les dossiers des personnes dont vous parlez, il y a toujours ce long discours émotif, passionné et touchant pour déterminer si ces personnes étaient dignes ou non d'être citoyens canadiens. Je pense que nous convenons tous que ce n'est pas le cas. Toutefois, la loi est un outil très encombrant. J'ai beaucoup trop entendu parler de ce processus de dénaturalisation et trop peu de l'autre option.

**M. Silverstone:** Je suis en partie de votre avis. Le problème c'est qu'on ne peut fermer les yeux sur l'expérience historique de ce pays. La réalité, c'est que l'affaire *Finta* a bloqué les poursuites criminelles et ce n'est que maintenant, dans l'esprit du moins de l'unité des crimes de guerre, que nous avons une loi qui permette de régler le problème, du moins on le suppose.

À l'origine, et encore une fois je me réfère au rapport de M. le juge Deschênes, il y a une procédure à trois volets. Certains cas se prêtent mieux à l'extradition; d'autres, à des poursuites criminelles; et certains donneraient lieu à la dénaturalisation. On n'a pas donné la préférence à un volet plutôt qu'à un autre, bien que dans certains cas, ce sont sans doute les poursuites criminelles qui auraient été les plus satisfaisantes, après l'extradition qui permet d'intenter des poursuites criminelles contre le prévenu dans le pays où il ou elle a commis son crime.

**Le sénateur Cools:** Vous vous intéressez aux criminels de guerre nazis. Je dis qu'il y a d'autres domaines connexes. Je songe tout particulièrement au terrorisme international. Un autre domaine au sujet duquel j'ai beaucoup lu, il y a longtemps, c'est celui du crime organisé international et des générations de familles de crime organisé. Ces familles ont des liens internationaux. Certains membres sont nés ici, d'autres à l'étranger. Essayer de tirer tous ces détails au clair a été extrêmement difficile pour le système. Toutefois, dans ce genre d'affaire, c'est le crime qui est important et non pas la citoyenneté.

**M. Silverstone:** Il y a de nombreuses façons de s'attaquer à la criminalité. Je rappelle que de nombreux membres du crime organisé ont été traduits en justice pour fraude fiscale plutôt que pour meurtre. On fait ce qu'on peut avec les outils qu'on a. Nous sommes certainement en faveur des poursuites criminelles là où c'est possible.

Je vous en prie, sénateur, soyez assurée que nos préoccupations ne se limitent pas aux criminels de guerre nazis. Comme je l'ai déjà dit, nous croyons que ce projet de loi va permettre de s'attaquer à l'avenir aux criminels de guerre contemporains, qu'ils soient du Cambodge, du Rwanda ou d'ailleurs. Dans le cas du crime organisé et du terrorisme international, c'est un peu différent, mais tout aussi important.

**M. Vernon:** Il faut également se rappeler que l'un des aspects révolutionnaires du rapport Deschênes, c'était cette solution faite au Canada qui a permis de modifier le Code criminel afin d'intenter des poursuites criminelles ici au Canada.

Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises déjà, il est malheureux que la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Finta* a été interprétée comme signifiant que cette procédure n'était plus disponible.

**The Deputy Chairman:** We have two other panels from whom we wish to hear. I thank you very much for your very interesting appearance before this committee.

Our next panel is from the Canadian Arab Federation. We will hear first from Mr. Aliweiwi. Please proceed.

**Mr. Jihad Aliweiwi, Executive Director, Canadian Arab Federation:** Mr. Chairman, with me today is my colleague Linda Tabar, who is an assistant and adviser to the executive committee.

We begin by extending our gratitude to the honourable minister for her intentions and the compassion that she has demonstrated during her tenure. We also acknowledge the fine work of the department.

We see the seeds of a forward-looking agenda in some of the clauses of Bill C-16. In particular, we support the clauses on citizenship through adoption and the clear residency requirements. The new citizenship-through-adoption criteria alleviates stresses on families and reduces bureaucratic backlog. The clearer residency requirements appropriately specify the responsibilities of people seeking to gain the privilege of Canadian citizenship.

That notwithstanding, the proposed act includes sections that are of serious concerns to our community and many other communities across the country. In particular, we wish to highlight specific sections of Part 2 and Part 4, sections that deal with the revocation process of the Canadian Citizenship Act. Our concerns have already been outlined and detailed in a written submission that we have submitted to you. My colleague and I will present a synopsis of our main concerns with the bill.

To begin, we foresee the danger of the development of a two- and possibly three-tiered system of citizenship rights.

First, a clear differentiation has been made in the proposed bill between the rights of Canadian-born and naturalized Canadian citizens, with the latter being made vulnerable to a sudden loss of citizenship and being forcibly uprooted without full recourse to the judicial system and a place to protect them. In addition, and equally troubling, in Part 2, clause 16.1, there is an absence of a humanitarian waiver that would give consideration to the circumstances that may propel a person into an action such as retaining citizenship by means of false representation. It is well known that such actions are often driven by complex and dramatic circumstances, including fear of persecution, which would unquestionably warrant humanitarian consideration.

Second, CAF believes that bestowing the authority to renounce citizenship as proposed in Part 2, clauses 16(1) and 17(3), and in Part 4 of the bill in the hand of one individual and removing this issue from the normal judiciary process is regressive and opens up the possibility of a serious misuse of power. A single person is liable to the sway of subjective factors, political pressures, errors and simple misjudgments. Therefore, we recommend a restoration of judicial procedures maintaining the right of immigrant Canadians to have their say in the court system.

**Le vice-président:** Il y a deux autres groupes que nous souhaitons entendre. Je vous remercie beaucoup de vos témoignages très intéressants devant le comité.

Le groupe suivant représente la Fédération canado-arabe. Nous allons tout d'abord entendre M. Aliweiwi. Je vous en prie.

**M. Jihad Aliweiwi, directeur exécutif, Fédération canado-arabe:** Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui par ma collègue Mme Linda Tabar, adjointe et conseillère auprès du comité exécutif.

Tout d'abord, nous voulons remercier l'honorable ministre de ses bonnes intentions et de la sympathie qu'elle a manifestée tout au long de son mandat. Nous désirons également souligner l'excellent travail accompli par le ministère.

Nous constatons que certains articles du projet de loi C-16 affichent une certaine prévoyance. Plus particulièrement, nous appuyons les articles sur la citoyenneté obtenue lors de l'adoption et les exigences claires de résidence. Les nouveaux critères qui permettent d'obtenir la citoyenneté lors de l'adoption soulagent le stress des familles et réduisent l'arriéré bureaucratique. Les exigences plus claires en matière de résidence précisent, comme il convient, les responsabilités de ceux qui cherchent à obtenir le privilège qu'est la citoyenneté canadienne.

Toutefois, le projet de loi contient des dispositions qui inquiètent vivement notre communauté et de nombreuses autres partout au pays. Plus particulièrement, nous souhaitons souligner certains articles des parties 2 et 4, articles qui portent sur la procédure de révocation prévue dans la Loi. Nos préoccupations se trouvent énoncées et détaillées dans un mémoire que nous vous avons fait parvenir. Ma collègue et moi souhaitons vous faire un résumé de nos principales préoccupations.

Tout d'abord, nous craignons de voir apparaître un régime à deux et peut-être même à trois niveaux de droits à la citoyenneté.

Premièrement, dans le projet de loi, on fait une distinction très claire entre les droits des Canadiens de naissance et les droits des citoyens canadiens naturalisés, ces derniers étant plus vulnérables à une perte soudaine de citoyenneté et à l'expulsion forcée sans qu'ils puissent recourir à la justice et des moyens de défense. De plus, et tout aussi troublant, à la partie 2, paragraphe 16(1), il n'y a pas de dispense pour des raisons humanitaires qui permettrait de tenir compte des circonstances qui ont peut-être forcé quelqu'un à garder sa citoyenneté en faisant une fausse déclaration. Comme on le sait, de telles actions sont souvent motivées par des circonstances complexes et difficiles, y compris la crainte d'être persécuté, ce qui justifierait indubitablement des considérations humanitaires.

Deuxièmement, la Fédération estime qu'en conférant à une seule personne le pouvoir de révoquer la citoyenneté et de retirer cet aspect du processus judiciaire normal, comme on le propose à la partie 2, paragraphes 16(1) et 17(3) ainsi qu'à la partie 4 du projet de loi, on ouvre la voie à une démarche régressive et à de graves abus. Cette personne pourrait être sensible à des facteurs subjectifs et à des pressions politiques, elle pourrait se tromper ou elle pourrait faire preuve de mauvais jugement. Par conséquent, nous recommandons que soit remise en place la procédure

Third, with reference to Part 2, clause 18(3), we believe that the stipulated time frame of 30 days notice does not provide individuals with enough time to prepare a legal defence. We fear that for such a serious accusation such a limited time frame will only benefit the rich and those who can afford an adequate defence, while the poor will be vulnerable to the possibility of inadequate legal protection.

**Ms Linda Tabar, Volunteer, Canadian Arab Federation:** We are alarmed to find that, as outlined in Part 4, clauses 22(1) and 23(2)(a), in cases of perceived threats to public interest the power to deny or revoke a Canadian's citizenship by the Governor in Council has been coupled with the vague use of the concept of reasonable grounds as well as an ill-defined notion of public interest. We believe that in order to preserve the legal integrity of the proposed bill and the right of innocence until proven guilty, a clearer criterion against which guilt can be established must be included. Here we stress that there is a significant gap between the notion of "reasonable grounds" and the substance of the concept "beyond a reasonable doubt." This gap should be addressed or, at the very least, what constitutes reasonable grounds must be clearly defined.

Fifth, as stipulated in Part 4, clauses 22(3) and (5), it is unacceptable that in such serious matters as accusations of threatening public interest Canadian citizens are being denied their full access to the judicial system and the right to an appeal.

Together, the various strands of Part 4 relegating the power to stop the granting of citizenship to the Governor in Council, the usage of insufficient terms such as reasonable grounds for establishing guilt and the removal of the right to an appeal represent an indignity to the Canadian legal and judicial systems, as well as the Canadian Constitution. Furthermore, we believe that these proposals will not withstand a Charter challenge.

Sixth, with reference to Part 4, clause 23(2)(a), we believe that revoking an individual's citizenship on the basis of the assumption that an individual may engage in an activity that is considered a threat to the security of Canada is unfounded. Can future behaviour be predicted? This guideline for determining guilt moves the onus of proof away from the realm of empirical facts to the realm of conjectures and assumptions.

The second issue requiring serious consideration in this section is that evidence used in assessing threats to national security is often secretive, not clear, and rarely presented in a manner that allows the accused to cross-examine the material in the court proceedings. We impress upon you the importance of addressing the secretive nature of such evidence in order to protect the right of individuals to a fair trial.

In closing our comments on Bill C-16, the Canadian Arab Federation wishes to reiterate statements presented at the outset of this submission. We believe that if the articles of the proposed bill are enacted as is, Canada will be moving towards a potentially two-tiered system of citizenship rights, those for Canadians and

judiciaire qui accorde le droit aux immigrants canadiens d'avoir recours au système judiciaire.

Troisièmement, en ce qui concerne la partie 2, paragraphe 18(3), nous estimons qu'un avis de 30 jours ne laisse pas suffisamment de temps pour préparer une défense. Nous craignons que vu la gravité des accusations, un tel délai ne servira que les nantis et ceux qui peuvent se payer un bon avocat, alors que les pauvres seront vulnérables et s'exposeront à une défense inadéquate.

**Mme Linda Tabar, bénévole, Fédération canado-arabe:** Nous trouvons alarmant qu'on prévoie à la partie 4, paragraphes 22(1) et alinéa 23(2)a) que dans les cas de menace perçue à l'intérêt public, on associe le pouvoir du gouverneur en conseil de refuser ou de révoquer la citoyenneté canadienne au concept de motifs raisonnables ainsi qu'à la notion mal définie d'intérêt public. Nous estimons qu'afin de préserver l'intégrité juridique du projet de loi et le droit à l'innocence jusqu'à preuve du contraire, il faut inclure un critère clair permettant d'évaluer la culpabilité. Nous tenons à souligner qu'il existe un écart considérable entre l'idée de «motifs raisonnables» et le principe «hors de tout doute raisonnable». Il faut combler cet écart ou, à tout le moins, définir ce qui constitue des motifs raisonnables.

Cinquièmement, les dispositions des paragraphes 22(3) et 22(5) de la partie 4 sont inacceptables; elles prévoient que dans les cas graves de menace à l'intérêt public, on nie aux citoyens canadiens le plein accès au système judiciaire et au droit d'appel.

Les différents éléments de la partie 4 donnent au gouverneur général le pouvoir de refuser l'attribution de la citoyenneté. L'utilisation de termes vagues comme «motifs raisonnables» pour établir la culpabilité et le retrait du droit d'appel sont un outrage aux systèmes juridiques et judiciaires du Canada et à la Constitution canadienne. En outre, nous pensons que ces dispositions ne résisteront pas à une contestation en vertu de la Charte.

Sixièmement, nous jugeons non fondé l'alinéa 23(2)a) de la partie 4 qui permettrait de répudier la citoyenneté à partir de l'hypothèse que la personne risque de se livrer à des activités qui constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Comment peut-on prévoir le comportement futur de quelqu'un? Cette façon de déterminer la culpabilité éloigne le fardeau de la preuve du domaine des faits empiriques pour le rapprocher de celui des conjectures et des hypothèses.

De plus, la preuve utilisée pour évaluer les menaces à la sécurité nationale est souvent peu évidente, obscure et rarement présentée de façon à permettre à l'accusé de faire un contre-interrogatoire des procédures judiciaires. Nous voulons insister sur l'importance d'examiner la nature secrète de ce genre de preuve afin de protéger le droit à un procès impartial.

En conclusion, la Fédération canado-arabe tient à réitérer les affirmations qu'elle a faites au début de son exposé sur le projet de loi C-16. Nous croyons que si les dispositions du projet de lois sont adoptées telles quelles, le Canada va se diriger vers un système de reconnaissance du droit à la citoyenneté à deux paliers

those for Canadian immigrants. We fear the latter will be singled out and potentially unfairly penalized for former political affiliations. We make these comments bearing in mind the experiences of many individuals in our community.

We end our submission by requesting that the honourable committee reconsider the above articles in light of the spirit of Part 5, clause 33(2)(d), which reaffirms the importance of the rights and freedoms of Canadian citizens and the values of democracy. As Canadian Arabs, we proudly share and cherish these principles and look forward to them being upheld and preserved in this potential legislation.

**Mr. Harold Otto, Historian, Latvian National Federation in Canada:** Honourable senators, I speak on behalf of the Latvian National Federation of Canada. I am neither a lawyer nor a Latvian, but I am married to a Canadian who was born in a displaced person's camp in Germany of Latvian parents. I am personally concerned as well that my wife's citizenship seems to be worth a great deal less than mine because it can be taken away on the decision of one person under the proposed act. With that in mind, bear in mind that I am not unbiased in this matter.

The Charter of Rights and Freedoms guarantees the equality of all Canadians and equality of treatment. The Latvian National Federation of Canada believes that Canadian citizenship is extremely important and extremely valuable. Depriving someone of it is, therefore, a very serious matter indeed. The concern here are the clauses regarding revocation of Canadian citizenship, in particular, the lack of appeal from the decision of a judge of the Federal Court Trial Division, and, further, the standard of proof provided in the bill, a balance of probabilities, the same as civil cases that involve mere money. A balance of probabilities may be, as indeed it is, sufficient standard of proof for money or for civil cases, but the Latvian National Federation of Canada submits that it is inadequate for questions involving Canadian citizenship, especially in the absence of a right of appeal.

As Mr. Silverstone has said, one of the important issues is the question of Nazi war criminals in Canada and what to do with them. Here something must be said. The Latvian National Federation of Canada has absolutely no interest in defending war criminals or those guilty of crimes against humanity. These people should be tried as criminals and punished if found guilty. The Latvian National Federation supports the arrest and trial that would result in long or lifetime prison terms for those convicted and revocation of Canadian citizenship, of course. No one can or should deny that atrocities occurred in the Second World War. Let us punish those found guilty in criminal trials, and let murderers die in prison, either in Canada or in their places of origin.

— un pour les Canadiens et un autre pour les immigrants au Canada. Nous craignons que ces derniers soient ciblés et peut-être pénalisés injustement à cause de leurs affiliations politiques antérieures. Ces observations nous sont inspirées par l'expérience qu'ont vécue bon nombre de nos semblables.

Enfin, nous demandons aux honorables membres du comité de réexaminer les articles susmentionnés en tenant compte de l'esprit de la partie 5, alinéa 33(2)d), qui réaffirme l'importance des droits et libertés des citoyens canadiens et des valeurs démocratiques. En tant que Canado-Arabs, nous sommes fiers de partager ces principes qui nous tiennent à coeur. Nous espérons qu'ils seront respectés dans ce projet de loi.

**M. Harold Otto, historien, Fédération nationale lettone au Canada:** Honorables sénateurs, je parle au nom de la Fédération nationale lettone au Canada. Je ne suis ni avocat ni letton, mais j'ai épousé une Canadienne née de parents lettons dans un camp de personnes déplacées en Allemagne. Je suis inquiet parce que la citoyenneté de ma femme semble valoir beaucoup moins que la mienne: elle pourrait lui être retirée à la suite de la décision d'une seule personne, aux termes du projet de loi proposé. Je vous signale donc que j'ai certains préjugés concernant cette question.

La Charte des droits et libertés garantit l'égalité de tous les Canadiens et garantit qu'ils seront traités sur un pied d'égalité. La Fédération nationale lettone au Canada estime que la citoyenneté canadienne est extrêmement importante et précieuse. Par conséquent, il est très grave d'en priver quelqu'un. Nous jugeons inquiétants les articles concernant la révocation de la citoyenneté canadienne et, surtout, l'impossibilité de faire appel de la décision d'un juge de la Cour fédérale, Section de première instance. De plus, la norme de preuve est «la prépondérance des probabilités», la même qui est utilisée dans les affaires civiles dans lesquelles l'argent est le seul enjeu. La prépondérance des probabilités convient peut-être, comme norme de preuve, dans les affaires civiles où l'argent est le seul enjeu, mais la Fédération nationale lettone au Canada soutient qu'elle est insuffisante lorsqu'il s'agit de révoquer la citoyenneté, surtout en l'absence du droit d'appel.

Comme M. Silverstone l'a dit, une des questions importantes est celle des criminels de guerre nazis qui sont au Canada. Il faut que nous disions quelque chose à ce sujet. Nous tenons à ce qu'il soit bien clair que la Fédération nationale lettone au Canada n'a absolument pas pour propos de défendre des criminels de guerre ou des personnes ayant commis des crimes contre l'humanité. Ces personnes doivent être traduites devant les tribunaux en tant que criminels et punies en conséquence si elles sont trouvées coupables. La Fédération tient à ce que les criminels de guerre soient arrêtés et subissent des procès au terme desquels les coupables seront condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement ou à la détention à perpétuité ainsi, bien sûr, qu'à la révocation de leur citoyenneté canadienne. Personne ne peut et, donc, ne devrait nier que des atrocités ont été commises au cours de la Seconde Guerre mondiale. Que ceux qui en sont reconnus coupables au terme de procès criminels soient punis comme meurtriers et finissent leurs jours en prison, soit au Canada, soit dans leur pays d'origine.

Mr. Silverstone mentioned the *Finta* decision. The Latvian National Federation of Canada does not believe that the *Finta* decision precludes trying accused criminals as criminals. However, following the *Finta* decision, in January 1995, the then Minister of Justice, the Honourable Allan Rock, made a public statement that no denaturalization case would proceed in the absence of individual criminality. In saying this on behalf of the government, he said, in effect, that anyone against whom the Minister of Citizenship and Immigration proceeded was indeed a war criminal. That is an extremely serious allegation that carries the worst stigma of all, that of being a mass murderer, and to defend oneself can bankrupt an entire family.

I was consulted extensively by the defence in one of these cases, which had seemingly been precipitated on the basis of a 1962 KGB book published in the Soviet Union that, for political purposes, sought to discredit people. The case proceeded. On cross-examination the RCMP lead investigator in the case testified that he had seen no evidence of individual criminality. The trial proceeded nevertheless. The accused was exonerated in the end. He was clearly not a criminal.

On the whole, the decisions in the recent denaturalization cases have delivered conflicting results. An appeal process would allow reconciliation of the findings of fact and of law. In one case, for example, it has been held that there was no legal basis for screening of immigrants for security. Other decisions assume the legal basis for such screening. There are similarly conflicting findings of fact. Even if we are to accept that a court is an appropriate forum to decide questions on which historians have been unable to reach consensus for decades, when the findings conflict they cannot both be right. An appeal would resolve that conflict.

To resolve this, the Latvian National Federation of Canada recommends the following. One, delete the sections regarding denaturalization from the present Citizenship Act and make material fraud or misrepresentation in immigration a criminal offence, with denaturalization one of the consequences of conviction. That would allow an appeal and an appropriate standard of proof for such a serious charge. We know the real issue here is whether someone is a war criminal. If that is judged inappropriate, take it out of the Citizen Act and put it into the Criminal Code and amend the proposed Citizenship Act to allow for appeal. This would give Canadian citizens who are citizens by choice, because they immigrated, the same right of appeal that refugee claimants already have.

Two, make the standard of proof much higher than a balance of probabilities to reflect the worst of Canadian citizenship and the loss of liberty of a Canadian citizen that depriving him or her of

M. Silverstone a parlé de la décision *Finta*. La Fédération nationale lettone au Canada n'est pas d'avis que cette décision écarte la possibilité de juger les criminels accusés comme criminels. Cependant, à la suite de la décision *Finta*, en janvier 1995, le ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Allan Rock a dit publiquement que personne ne subirait de procès sans que soit produite une preuve quelconque de participation personnelle aux crimes reprochés. En faisant cette déclaration au nom du gouvernement, il a en fait dit que quiconque serait poursuivi par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration serait dans les faits un criminel de guerre. Il s'agit d'une allégation extrêmement grave qui comporte le pire stigmate, c'est-à-dire celui d'être l'auteur d'un massacre, et défendre pareille accusation peut facilement acculer une famille toute entière à la ruine.

J'ai été abondamment consulté par les avocats de la défense engagés dans l'une de ces affaires, apparemment déclenchée par des accusations proférées à l'instigation du KGB dans un livre publié en 1962, en Union soviétique, qui pour des raisons politiques, visait à discréditer certaines personnes. Le procès a quand même eu lieu. L'enquêteur principal de la GRC chargé de cette affaire a déclaré, lors de son contre-interrogatoire, qu'il n'avait rien trouvé qui prouvait que l'inculpé avait participé personnellement aux crimes dont on l'accusait. Mais le procès a quand même eu lieu. L'inculpé a fini par être exonéré. De toute évidence, il n'était pas un criminel.

En gros, les procès récents en dénaturalisation ont conduit à des jugements contradictoires. Une procédure d'appel permettrait de concilier ces jugements dans les faits et dans le droit. Par exemple, dans un de ces procès, on a jugé que rien dans la loi n'exigeait qu'on procède à la vérification de sécurité des candidats à l'immigration. D'autres jugements partent du principe que la loi devrait bien exiger ces vérifications. Même si l'on admet que les tribunaux sont l'endroit tout indiqué pour trancher des questions qui divisent les historiens depuis des décennies, lorsque des conclusions divergent, elles ne peuvent toutes être vraies. En pareil cas, seul l'appel permet de tirer les choses au clair.

La solution proposée par la Fédération nationale lettone au Canada est la suivante. D'abord, il faut supprimer les articles concernant la dénaturalisation dans l'actuelle Loi sur la citoyenneté et modifier la loi de manière à faire de la fraude sur le fond et de la déclaration frauduleuse à des fins d'immigration un acte criminel et de la perte de la nationalité l'une des conséquences du verdict de culpabilité. Cela permettrait de conserver la procédure d'appel et de prescrire une norme de preuve convenant mieux à une question aussi sérieuse. Nous savons que la vraie question est de savoir si oui ou non quelqu'un est un criminel de guerre. Si l'on juge qu'il convient de procéder de cette façon, il faut enlever cette disposition de la Loi sur la citoyenneté et l'incorporer dans le Code criminel et amender le projet de loi sur la citoyenneté pour permettre un droit d'appel. Cela donnerait aux citoyens canadiens qui ont choisi d'être citoyens, parce qu'ils ont immigré au Canada, le même droit d'appel qu'on donne aux demandeurs du statut de réfugié.

Deuxièmement, il faut prescrire une norme de preuve beaucoup plus stricte que la prépondérance des probabilités de manière à bien souligner l'importance de la citoyenneté canadienne et de la

citizenship would involve. This is already the case in the United States where loss of citizenship is seen to be a loss of liberty.

Three, in cases where there are allegations that revocation of citizenship is proposed because of World War II or other war crimes, which is really where the controversy lies, make the standard of proof the criminal one of "beyond a reasonable doubt." In such cases the stigma of being a mass murderer is equivalent to a criminal conviction, one that is richly deserved by the real criminals.

**Mr. Eugene Czolij, National President, Ukrainian-Canadian Congress:** The Ukrainian-Canadian Congress, also known as the UCC, is the national coordinating body of the Ukrainian-Canadian community. Since its incorporation in 1940, the UCC has played an active role in the development of national policies and programs that not only impact on Ukrainian-Canadians but also on Canadian society as a whole. Through this proactive approach, we have been able to ensure that the voice of our community is heard in areas such as multiculturalism, immigration, justice, constitutional development and foreign affairs.

Since the Government of Canada introduced Bill C-63 in the last session of Parliament, the UCC has monitored its progress. The UCC has gathered information and feedback concerning this draft legislation in order to communicate effectively the view of our community to members of Parliament and to this committee.

When Bill C-16 was in the House of Commons, the Minister of Citizenship and Immigration stated that citizenship is at the heart of what it means to be Canadian and that one of the ways we define ourselves as individuals is through our citizenship.

On March 30, 2000, we appeared before the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration and made certain recommendations to ensure that this ministerial statement is better reflected in critical areas of Bill C-16. Unfortunately, our recommendations were not retained. That is why we are grateful to be given the opportunity to address these issues once more.

One of the primary concerns that the UCC has with Bill C-16 is clause 17, which deals with the revocation of citizenship. Revocation of citizenship and deportation are serious issues, ones that have a tremendous impact on an individual and his or her family. In some cases the loss of citizenship could lead to a loss of freedom. Therefore, clause 17 needs to stipulate that an onerous standard of proof applies in the revocation of citizenship proceedings.

In addition, clause 17 should include a limitation period similar to that stipulated in subclause 18(5) of the bill, especially if the standard of proof on a balance of probabilities regarding violations of the Citizenship of Canada Act is maintained in subclause 17(1).

perte de liberté que la perte de la citoyenneté entraîne. C'est déjà le cas aux États-Unis, où la perte de citoyenneté américaine est considérée comme une perte de liberté.

Troisièmement, dans les cas où il est allégué que la révocation de la citoyenneté est proposée en raison de crimes de guerre commis au cours de la Seconde Guerre mondiale ou d'une autre guerre — et c'est en fait là que le bat blesse — il faut prescrire comme norme de preuve, la norme criminelle, c'est-à-dire la culpabilité «au-delà de tout doute raisonnable», parce que dans ces cas-là, le dommage causé à la réputation de l'inculpé équivaut à celui qu'entraînerait une condamnation au criminel et que ne méritent que les véritables criminels.

**M. Eugene Czolij, président national, Congrès ukrainien canadien:** Le Congrès ukrainien canadien est l'organisme national de coordination de la communauté ukrainienne canadienne. Depuis son incorporation en 1940, le Congrès a joué un rôle actif dans l'élaboration de politiques et de programmes nationaux qui influent non seulement sur les Ukrainiens canadiens, mais également sur la société canadienne dans son ensemble. Grâce à cette approche proactive, nous avons pu nous assurer que la voix de notre communauté se fait entendre dans des domaines tels que le multiculturalisme, l'immigration, la justice, la Constitution et les affaires étrangères.

Le Congrès a suivi de près l'évolution du projet de loi C-63 depuis son dépôt par le gouvernement du Canada lors de la dernière session du Parlement. Il a rassemblé des renseignements et des réactions concernant ce projet de loi afin de communiquer efficacement le point de vue de notre communauté aux députés et aux membres de ce comité.

Lorsque le projet de loi C-16 était à la Chambre des communes, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a dit que la citoyenneté est au cœur de l'identité canadienne et que nous nous définissons personnellement par le biais de la citoyenneté, entre autres.

Le 30 mars 2000, nous avons comparu devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur la citoyenneté et l'immigration et nous avons fait certaines recommandations pour nous assurer que la déclaration du ministre est mieux traduite dans certains domaines critiques du projet de loi C-16. Malheureusement, nos recommandations n'ont pas été retenues. C'est la raison pour laquelle nous vous sommes reconnaissants d'avoir l'occasion de soulever ces questions une autre fois.

L'une des préoccupations principales du Congrès concernant le projet de loi C-16 est l'article 17, qui porte sur la révocation de la citoyenneté. La révocation de la citoyenneté et l'expulsion sont des questions graves qui ont une incidence énorme sur une personne et sa famille. Dans certains cas la perte de la citoyenneté pourrait entraîner une perte de la liberté. Par conséquent, il faut que l'article 17 prévoit une norme de preuve exigeante dans le cas des procédures de révocation de la citoyenneté.

De plus, l'article 17 devrait prévoir une prescription semblable à celle précisée au paragraphe 18(5) du projet de loi, surtout si on garde au paragraphe 17(1) la norme de preuve de la prépondérance des probabilités dans le cas des violations de la Loi sur la citoyenneté au Canada.

This would also ensure that the government could not use denaturalization and deportation proceedings against Canadian citizens who have lived in Canada for a substantial number of years, even though the government's employees had already destroyed immigration files. The destruction of files is consistent with the government's policy for disposal of unnecessary records after a fixed time.

Furthermore, this proposed section should provide a right of appeal from decisions rendered by the Federal Court Trial Division to ensure that uncertainties in this important field of our law that could result from contradictory first instance judgments be clarified by appellate courts. Therefore, we would recommend to the committee the following changes to clause 17: One, strike out the words "on a balance of probabilities" in subclause 17(1)(b) and replace them with the words, "beyond a reasonable doubt." Two, modify subclause 17(3) by providing a right of appeal from a decision of the Federal Court Trial Division to the Federal Court of Appeal, and ultimately leave to the Supreme Court of Canada. Three, add a subclause 17(4) and provide that "the minister may not make a report under subclause (1) more than five years after the day on which the citizenship was obtained, retained, renounced or resumed, as the case may be."

Clause 18, dealing with the annulment of citizenship, is also problematic. As members of this committee are aware, a notice of intent to seek a revocation order under clauses 16 and 17 against an individual who is suspected of having obtained citizenship by false representation or fraud or knowingly concealing material circumstances entitles the accused to a hearing before the Federal Court Trial Division.

An annulment order under clause 18 against someone who is suspected of having obtained citizenship in contravention of clause 28 or by using a false identity should also entitle an accused to an impartial hearing before the Federal Court Trial Division.

Indeed, a naturalized Canadian who has lived in Canada for almost five years should not have to make representations to the minister — who is already satisfied that the person obtained citizenship in contravention of the Citizenship Act of Canada — as to why his or her citizenship should not be revoked after all.

Furthermore, and very importantly, the law should not force the minister to be a judge and a party in the same case. We noticed that, contrary to Bill C-63, subclause 18(4) of Bill C-16 gives an individual the right to apply for a judicial review of the minister's order under the Federal Court Act.

We recommend, instead, that clause 18 provide a referral by the minister to the Federal Court Trial Division, similar to that stipulated in subclause 17(1).

Cela garantirait également que le gouvernement ne pourrait pas utiliser des procédures de dénaturalisation et d'expulsion contre des citoyens canadiens qui ont vécu au Canada pendant un nombre important d'années, même si les fonctionnaires avaient déjà détruit les dossiers de l'immigration. La destruction des dossiers est compatible avec la politique du gouvernement concernant l'élimination de dossiers inutiles après un délai fixe.

En outre, cet article proposé devrait prévoir un droit d'appel des décisions rendues par la Section de première instance de la Cour fédérale pour s'assurer que les incertitudes dans ce domaine important de notre droit qui pourraient résulter de jugements contradictoires de première instance seront éclaircies par des cours d'appel. Par conséquent, nous recommandons au comité de faire les changements suivants à l'article 17: d'abord, il faut supprimer les mots «prépondérance des probabilités» à l'alinéa 17(1)b) et les remplacer par les mots, «hors de tout doute raisonnable». Deuxièmement, il faut modifier le paragraphe 17(3) pour prévoir un droit d'appel d'une décision rendue par la Section de première instance de la Cour fédérale à la Cour d'appel fédérale et en fin de compte, la permission de faire appel à Cour suprême du Canada. Troisièmement, il faut ajouter un paragraphe 17(4) et prévoir que «le ministre ne peut pas faire de rapport en vertu du paragraphe (1) plus de cinq ans après la date à laquelle la citoyenneté a été attribuée, conservée, répudiée ou réintégrée, selon le cas.

L'article 18, qui porte sur l'annulation de la citoyenneté, pose également des problèmes. Comme les membres du comité le savent, un avis préalable de l'intention de demander un décret de révocation en vertu des articles 16 et 17 contre une personne qu'on soupçonne d'avoir obtenu la citoyenneté par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels donne à l'inculpé le droit à une audience devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

Un arrêt d'annulation en vertu de l'article 18 contre une personne qu'on soupçonne d'avoir obtenu la citoyenneté en violation de l'article 28 ou au moyen de l'utilisation d'une fausse identité devrait également donner à l'inculpé le droit d'avoir une audience impartiale devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

En fait, un Canadien naturalisé qui a vécu au Canada depuis presque cinq ans ne devrait pas avoir à faire des représentations au ministre — qui est déjà convaincu que la personne a obtenu la citoyenneté en violation de la Loi sur la citoyenneté au Canada — pour expliquer les raisons pour lesquelles on ne doit pas révoquer sa citoyenneté.

Par ailleurs, il est très important que la loi n'oblige pas le ministre d'être à la fois juge et partie. Nous avons constaté que, contrairement au projet de loi C-63, le paragraphe 18(4) du projet de loi C-16 donne à une personne le droit de demander le contrôle judiciaire de l'arrêt du ministre en vertu de la Loi sur la Cour fédérale.

Nous recommandons, plutôt, que l'article 18 prévoie que le ministre peut saisir la Section de première instance de la Cour fédérale, un peu comme c'est prévu au paragraphe 17(1).

In addition, clause 18 should provide a right of appeal to the Federal Court of Appeal and, with leave, to the Supreme Court of Canada. It should also stipulate that a high standard of proof applies in proceedings for annulment of citizenship; namely, proof beyond a reasonable doubt.

Mr. Chairman, the UCC would also advance, for your consideration, amendments to subclauses 22(3) and 27(3) to ensure that a permanent Canadian resident who has lived in Canada for at least 1,095 days should be entitled to apply for review by our courts, including appeal courts, of an order or declaration of the Governor in Council prohibiting such a person from obtaining citizenship.

Finally, Mr. Chairman, subclause 44(1) is troublesome, since it authorizes the minister to delegate anything that may be done by the minister under this bill to any person. We believe that such a broad right of delegation by the minister should not apply to the process of revocation or annulment of Canadian citizenship, in view of the very serious and disturbing consequences of such actions for the lives of Canadian citizens.

Citizenship is one of the fundamental tenets of any nation. Throughout its history, Canada has opened its doors to people who were looking for a tolerant and free society based on democratic principles. As a result, Canada stands proudly on the world stage as the best place to live, work, and raise a family.

Therefore, we must ensure that legislation dealing with citizenship, especially proposed legislative provisions advanced by the government concerning the revocation or annulment of this right and responsibility, also reflects the core values of our democratic system.

The proposals we have brought forward today attempt to strengthen the bill, enhance the value of Canadian citizenship, and ensure that the core values of our justice system are utilized to guarantee fairness and justice for all Canadians.

[Translation]

When Bill C-16 was tabled, the Minister for Citizenship and Immigration stated that citizenship was crucial to our Canadian identity. She also said that citizenship is a part of our individual identity.

The recommendations of the Ukrainian-Canadian Congress are in agreement with the Minister's statements. In fact, we recommend that the process of revoking and annulling Canadian citizenship be an equitable legal process, including the legal right to appeal, and provisions for a heavy burden of proof whenever a government wants to revoke or annul fundamental rights of Canadian citizens.

Thus we enhance the value of Canadian citizenship by ensuring that our principles of natural justice, equity and respect for individual rights are not sacrificed for the sake of simplicity and procedural expediency.

En outre, l'article 18 devrait prévoir un droit d'appel à la Cour d'appel fédérale et, avec le consentement nécessaire, à la Cour suprême du Canada. Il devrait également préciser que la preuve à produire dans le cas de l'annulation de la citoyenneté doit être une preuve au-delà de tout doute raisonnable.

Monsieur le président, le Congrès voudrait aussi soumettre, pour votre examen, des amendements aux paragraphes 22(3) et 27(3) afin d'accorder à un résident permanent canadien qui habite au Canada depuis au moins 1 095 jours le droit de demander un contrôle judiciaire, y compris un contrôle de la part des cours d'appel, d'un arrêté ou d'une déclaration du gouverneur en conseil qui interdit l'attribution de citoyenneté à cette personne.

En dernier lieu, monsieur le président, le paragraphe 44(1) nous inquiète dans la mesure où il autorise le ministre à déléguer les attributions qui lui sont conférées par le projet de loi à toute autre personne. À notre avis, un droit de délégation aussi vaste de la part du ministre ne devrait pas s'appliquer à un procédé de révocation ou d'annulation de citoyenneté canadienne étant donné les conséquences très graves que cela comporte pour la vie des citoyens canadiens.

La citoyenneté est l'un des principes fondamentaux de toute nation. Au cours de son histoire, le Canada a ouvert ses portes à des gens qui cherchaient une société libre et tolérante fondée sur des principes démocratiques. Par conséquent, le Canada est fier de sa réputation mondiale comme le pays où il fait le mieux vivre, travailler et élever une famille.

Il est donc essentiel que nos lois sur la citoyenneté, surtout les dispositions législatives proposées par le gouvernement concernant la révocation ou l'annulation de ce droit et de cette responsabilité, reflètent également les valeurs fondamentales de notre système démocratique.

Les propositions que nous soumettons aujourd'hui cherchent à renforcer le projet de loi et la valeur de la citoyenneté canadienne tout en assurant que les valeurs fondamentales de notre système judiciaire sont utilisées pour garantir l'équité et la justice pour tous les Canadiens.

[Français]

Lors du dépôt du projet de loi C-16, la ministre de la Citoyenneté et de l'immigration a affirmé que la citoyenneté était au cœur de notre identité à titre de Canadiens. Entre autres, c'est par notre citoyenneté, disait-elle, que nous nous définissons en tant qu'individu.

Les recommandations du congrès des Ukrainiens canadiens concordent avec ces propos de la ministre. En effet, nous recommandons que le processus de révocation et d'annulation de la citoyenneté canadienne soit un processus judiciaire équitable, comportant un droit d'appel de plein droit, et prévoyant un fardeau de preuve élevé lorsqu'un gouvernement désire révoquer ou annuler des droits fondamentaux des citoyens canadiens.

Nous valorisons ainsi la citoyenneté canadienne en nous assurant que nos principes de justice naturelle, d'équité et de respect des droits des individus ne soient pas sacrifiés au nom de la simplicité et de la rapidité du processus envisagé.

[English]

We look forward to answering any questions you may have.

**Senator Andreychuk:** I should like to thank all of the panellists for putting forward their views and concerns succinctly and clearly. There is a commonality in them, and in other concerns that have been raised with me, and that is that the sign of a democratic society is access to an impartial and objective process, and that putting so much power in the hands of a minister is fraught with difficulties and raises questions.

Second, over a number of decades, Canada has attempted to ensure that new Canadians were afforded equal rights and were treated as equal citizens. We know that the process of coming to Canada and integrating into Canadian society itself creates many difficulties. Each wave of migrants has had to fight its way into mainstream society.

People have told me that putting all this power in the hands of the minister makes them feel that they may become the subject of an investigation at any time. It is not that they believe they have done something wrong, but that if the bureaucracy malfunctions, a future government may put them under a cloud of suspicion. They have said that this is beginning to make them feel that they are still second-class citizens.

How would you respond to that?

**Mr. Aliweiwi:** You are absolutely right, and this is at the heart of our concern. It potentially creates two systems and two classes of Canadian citizenship, which should not be the case. There should be no difference between naturalized Canadians and Canadians born here. I am now concerned that I might be suspected of something and denaturalized. I am familiar with no other place, and have no other citizenship. To suddenly face the loss of my citizenship of the country with which I have been familiar for so many years, in which I have established my life, and face the prospect of deportation, is unjust and very problematic. The potential for abuse is great.

**Mr. Peter Doody, Counsel, Ukrainian-Canadian Congress:** If you start with the proposition that there will be a process for removing citizenship from naturalized Canadians, you are also starting with the proposition that naturalized Canadians will necessarily be treated differently from natural-born Canadians. That is probably a given. However, the Ukrainian Congress submits that the process for removing citizenship should not be exacerbated by then subjecting the citizen to unfairness. That is why we think that there should necessarily be an appeal.

This has already resulted in unfairness. I know of a gentleman who went through the revocation process. It was determined by a judge at the Federal Court that he obtained his citizenship by false representations. The basis of that finding was that Canada had the right to reject applicants for immigration prior to 1950 because of security concerns.

[Traduction]

Nous répondrons volontiers à vos questions.

**Le sénateur Andreychuk:** Je voudrais remercier tous les participants d'avoir présenté leurs opinions et leurs inquiétudes avec autant de concision et de clarté. Il y a un fil conducteur ici, et aussi dans d'autres témoignages, notamment cette idée qu'une société démocratique est caractérisée par l'accès à un processus impartial et objectif, et l'on s'inquiète aussi des difficultés et des problèmes qui pourraient découler de la concentration d'autant de pouvoirs dans les mains d'un ministre.

Deuxièmement, depuis plusieurs décennies, le Canada essaie de garantir aux Néo-Canadiens les mêmes droits que tous et de s'assurer qu'ils seront traités comme des citoyens à part entière. Nous savons que l'immigration au Canada et le fait d'intégrer la société canadienne créent de nombreuses difficultés. Chaque vague d'immigrants a dû lutter pour trouver sa place dans la vie nationale.

Des gens m'ont dit que la concentration de tout ce pouvoir auprès du ministre leur donne l'impression qu'ils peuvent devenir l'objet d'une enquête à n'importe quel moment. Ce n'est pas qu'ils ont quelque chose à se reprocher mais plutôt qu'une bavure de la bureaucratie risque de les exposer à des soupçons de la part d'un gouvernement futur. Ils disent que cela commence à leur donner l'impression d'être encore des citoyens de deuxième zone.

Quelle réponse leur feriez-vous?

**M. Aliweiwi:** Vous avez tout à fait raison et c'est là notre plus grand sujet de préoccupation. Cette situation risque de créer deux systèmes et deux catégories de citoyenneté canadienne, chose à éviter. Il ne devrait pas y avoir de différence entre les Canadiens naturalisés et les Canadiens qui sont nés ici. Je m'inquiète maintenant que je puisse être soupçonné de quelque chose et ensuite dénaturalisé. Je ne connais pas bien d'autres pays et je n'ai aucune autre citoyenneté. C'est très injuste et très problématique de faire face tout d'un coup à la perte de citoyenneté du pays que je connais si bien depuis longtemps, où j'ai établi ma vie, et d'envisager la perspective d'une expulsion. Il existe un énorme potentiel d'abus.

**M. Peter Doody, conseiller juridique, Congrès ukrainien canadien:** Si vous partez du principe qu'il y aura une procédure prévue pour révoquer la citoyenneté des Canadiens naturalisés, cela signifie aussi que ces Canadiens naturalisés seront traités de façon différente des Canadiens nés au Canada. Cela va donc de soi. Cependant, le Congrès ukrainien canadien estime que la procédure en vue de révoquer la citoyenneté ne devrait pas exacerber le problème en exposant le citoyen à l'injustice. C'est pour cette raison que nous estimons qu'il devrait nécessairement y avoir appel.

Cela a déjà provoqué de l'injustice. J'ai entendu parler d'un homme qui est passé par la procédure de révocation. Un juge de la Cour fédérale a déterminé qu'il avait obtenu sa citoyenneté par de fausses représentations. Le jugement était fondé sur le principe selon lequel le Canada avait le droit de rejeter des candidats à l'immigration avant 1950 pour des raisons de sécurité.

Had this gentleman come before Mr. Justice Noël instead of Mr. Justice Lutfy, he would not have lost his case, because Mr. Justice Noel held, in another case, that Canada did not have that authority.

In every other case, be it shoplifting or income tax evasion, you can appeal to the Federal Court of Appeal.

There is no other process I know of that deals with something as important as citizenship in which there is no right of appeal, and the result is that like cases under this proposed legislation are not treated the same. We believe that it is a fundamental proposition in Canada that the rule of law means that like cases are treated alike. The only way you can ensure that is through a right of appeal.

I know the minister has said there is a right of judicial review. In fact the people who are trying to deal with this legislation in the courts, because this bill is identical to the existing legislation, are still trying to figure out where that right of judicial review is. In a case called *Fast* in July this year, the Federal Court ruled there is no right of judicial review from the process that starts it — the minister's decision to issue a notice of revocation. In a case called *Katriuk*, from about a year ago, the Federal Court of Appeal said there is no right to judicially review the decision of the trial judge in a determination that an individual had or had not obtained his or her citizenship by fraud. The only place left is perhaps judicially reviewing the Governor in Council, who makes the final decision. My view is that that will be almost impossible.

Interestingly, if your citizenship is annulled within the first five years because of one of these clear categories, clause 18 of this bill says there is a right of judicial review from the minister's decision. That means you can go to the Federal Court and attempt to get it reviewed for an error of law or perverse finding of fact, and appeal from that to the Court of Appeal as of right, and to the Supreme Court of Canada with leave. Yet it seems there is no real opportunity to judicially review the decision to revoke your citizenship when you have been a citizen for longer than five years. The really perverse result, in my view — at least in practical terms — is that the people who have been in this country longest and have been citizens longer than five years may, in fact, be subject to, as Mr. Otto says, having their citizenship removed de facto by the decision of one person, from whom there is no effective review. Honestly, I do not understand how there could be any policy rationale for that.

**Mr. Otto:** As Mr. Doody says, having two classes of citizens is, at least to some extent, inevitable, but as a friend of mine said at lunch today, most Canadian citizens born in Canada are just DPs with seniority.

**Mr. Doody:** My father immigrated from Newfoundland in 1946.

Si cet homme avait comparu devant M. le juge Noël au lieu de comparaître devant M. le juge Lutfy, il n'aurait pas perdu sa cause puisque M. le juge Noël avait conclu dans une autre cause que le Canada n'avait pas ce pouvoir.

Dans toutes les autres causes, qu'il s'agisse de vol à l'étalage ou de fraude fiscale, on a le droit de faire appel à la Cour d'appel fédérale.

Il n'existe aucune autre procédure que je connaisse portant sur quelque chose d'aussi important que la citoyenneté où on ne trouve pas le droit d'appel. Il en résulte que des cas semblables aux termes de ce projet de loi ne sont pas traités de la même façon. L'état de droit au Canada signifie, à notre avis, que des cas analogues doivent être traités de la même façon. Seul le droit d'appel permet d'y arriver.

Je sais que le ministre a parlé du droit à un contrôle judiciaire. Or, les personnes qui sont obligées de se servir de cette loi devant les tribunaux — et le projet de loi est identique à la loi actuelle — essayent toujours de savoir où se trouve ce droit à un contrôle judiciaire. Dans une cause intitulée *Fast* en juillet de cette année, la Cour fédérale a décrété qu'il n'y a pas de droit à un contrôle judiciaire à l'égard du processus qui agit comme déclencheur, c'est-à-dire la décision du ministre d'ordonner un avis de révocation. Dans la cause *Katriuk*, d'il y a environ un an, la Cour d'appel fédérale a déclaré qu'il n'existe pas de droit à un contrôle judiciaire de la décision du juge de première instance quand il s'agit de déterminer si une personne a obtenu sa citoyenneté par fraude. La seule possibilité qui reste éventuellement est le contrôle judiciaire du gouverneur en conseil qui prend la décision définitive. J'estime personnellement que ce sera presque impossible.

Curieusement, si sa citoyenneté d'une personne est annulée dans les cinq premières années en application de l'une de ces catégories clairement établies, l'article 18 du projet de loi dit que la décision du ministre peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Cela signifie donc que l'on peut s'adresser à la Cour fédérale en vue d'obtenir un contrôle judiciaire en raison d'une erreur de droit ou une fausse conclusion de fait, et à partir de ce moment-là on a le droit de faire appel à la Cour d'appel et à la Cour suprême du Canada, avec le consentement nécessaire. Pourtant, il semble qu'il n'y a pas de vraie possibilité d'obtenir un contrôle judiciaire de la décision de révoquer la citoyenneté si la personne est citoyen depuis plus de cinq ans. Par conséquent, et c'est là où le résultat est terrible d'après moi, les gens qui sont au pays depuis le plus longtemps, qui sont citoyens depuis plus de cinq ans, peuvent se voir privés de leur citoyenneté, comme l'a fait remarquer M. Otto, par la décision d'une seule personne sans aucune possibilité de contrôle. Honnêtement, je ne peux pas comprendre comment une telle politique peut se justifier.

**M. Otto:** Comme l'a dit M. Doody, jusqu'à un certain point, on ne peut pas éviter d'avoir deux catégories de citoyens mais comme un de mes amis disait, la plupart des citoyens, nés au Canada sont simplement des personnes déplacées avec un peu plus d'ancienneté.

**M. Doody:** Mon père a émigré de Terre-Neuve en 1946.

**Senator Andreychuk:** It is still prevalent, unfortunately. Mr. Doody, you are suggesting that citizenship, and the revocation of it, is such a fundamental issue that the test before the Federal Court should be not on a balance of probabilities, but beyond a reasonable doubt. As I understand it, the courts to this point — and I am not going to review the cases — have said that it is definitely not a criminal process and that the balance of probabilities is the test that we recognize in Canada. However, they have said that there are varying standards and degrees of quality of proof required in civil proceedings, and that a balance of probabilities is not the same thing in every case.

If the standard of beyond a reasonable doubt is not used, are you aware of how one could put it higher than just the preponderance of evidence as a probability, the usual test in a civil case that may involve money or some other issues that certainly are not as serious as revocation of citizenship?

**Mr. Doody:** To put the standard of proof into legislation is extremely unusual. I do not know of other legislation that enunciates it. In criminal cases, there has been a rule of interpretation that it is beyond a reasonable doubt, and in the predecessor legislation there was no mention of what the standard of proof was. What the courts have actually said in citizenship cases is as follows, and I am quoting from Mr. Justice McKeown in *Bogutin*:

Accordingly, I apply the civil standard of proof on a balance of probabilities, but I must scrutinize the evidence with greater care because of the serious allegations to be established by the proof that is offered.

That is what is happening in the courts now. If that wording in the legislation was not there, if that clause was not in the bill as ultimately passed, that is what would happen. Certainly in the cases in which I have had some involvement, the government has accepted that phrase I just read as the appropriate standard of proof. If the bill in its present form is passed, there is room for the courts to conclude that Parliament believes that the present standard that I just read is perhaps a little too high and wants it weakened. I do not know if that is of any assistance.

**Senator Andreychuk:** One other area that troubles me is the blending of citizenship and immigration. Every time we mention citizenship, we seem to be talking about immigration, naturalization, denaturalization, and revocation. I know that when Bill C-63 and other bills were before us, some groups came forward to say that at least a preamble that talked to all of us as citizens should be included. Have any of your organizations considered that, or are you simply looking at the areas of the bill with which you disagree? Are we missing an opportunity to bring the naturalized citizens and the native-born citizens closer together through some statement in the preamble?

**Le sénateur Andreychuk:** C'est une attitude qui persiste, malheureusement. Monsieur Doody, vous soutenez que la citoyenneté, et la révocation de la citoyenneté, sont d'une importance telle que ce n'est pas la prépondérance des probabilités qui devrait servir comme critère à la Cour fédérale mais plutôt la preuve hors de tout doute raisonnable. Si je comprends bien, jusqu'à maintenant les tribunaux ont maintenu qu'il ne s'agit surtout pas ici d'une affaire criminelle et que la prépondérance de la preuve est le critère reconnu au Canada. Toutefois, ils ont dit qu'il y a des critères différents et des degrés différents de qualité de la preuve exigée dans des poursuites au civil et que la prépondérance des probabilités n'est pas interprétée de la même façon dans tous les cas.

Si on n'utilise pas le critère de la preuve au-delà de tout doute raisonnable, savez-vous comment on pourrait rendre la preuve plus exigeante que la simple prépondérance des probabilités, le critère usuel dans une cause civile impliquant l'argent ou d'autres questions qui ne sont certainement pas aussi graves que la révocation de la citoyenneté?

**M. Doody:** C'est très inhabituel d'établir dans une loi la norme de preuve. Je ne connais aucun autre texte législatif qui le fait. Dans les causes criminelles, d'après une règle d'interprétation, il s'agit d'une preuve hors de tout doute raisonnable, et dans la loi antérieure on ne mentionnait pas la norme de preuve. Dans les causes de citoyenneté, les tribunaux ont dit ce qui suit, et je cite M. le juge McKeown dans l'affaire *Bogutin*:

Pour cette raison j'applique la norme de preuve au civil, c'est-à-dire la prépondérance des probabilités, mais je dois examiner les preuves avec un plus grand soin à cause de la gravité des allégations que visent à établir les preuves.

C'est ce qui se passe maintenant dans les tribunaux. Sans le projet de loi, sans cet article du projet de loi, c'est ainsi que cela se passerait. Il est clair que dans les causes où j'ai participé, le gouvernement a accepté ce principe pour ce qui est de la norme de preuve. Si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, on peut conclure que le Parlement estime que la norme de preuve que je viens de lire est peut-être un peu trop exigeante et qu'il faudrait l'atténuer. Je ne sais pas si cette réponse vous est utile.

**Le sénateur Andreychuk:** Il y a un autre aspect qui me dérange, c'est l'amalgame de la citoyenneté et l'immigration. Chaque fois que nous mentionnons la citoyenneté, nous semblons parler d'immigration, de naturalisation, de dénaturalisation et de révocation. Je sais que lors de l'étude du projet de loi C-63 et certains autres projets de loi, nous avons entendu des groupes parler de la nécessité d'inclure au moins un préambule qui s'appliquerait à tous les citoyens. Avez-vous envisagé cette possibilité ou est-ce que vous vous concentrez uniquement sur les aspects du projet de loi avec lesquels vous êtes en désaccord? Est-ce que nous ratons l'occasion de rapprocher davantage les citoyens naturalisés et les citoyens de souche dans une déclaration qui les réunit dans le préambule?

**Mr Otto:** It seems to me that it would be a pity to leave the clauses on revocation the way they are, and contradicting a preamble. I have discussed this with people from the Latvian National Federation, and yes, a statement that Canadian citizens are equal, that Canadian citizenship is a precious thing, far more precious than mere money, would be a wonderful thing. However, it would be a pity to contradict it with something that made some kinds of citizenship far less equal than others.

**The Deputy Chairman:** It is true that the preamble does not have the same force as the body of the statute, but it is still very useful in the case of citizenship or immigration because it concerns the whole state, the whole federation, at the same time on the same level. I understand that nobody would object to that.

**Mr. Czolij:** Obviously, a preamble would help. This bill seems to put more emphasis on how to revoke or to annul citizenship than on telling all Canadians the value of Canadian citizenship. Although clause 12 of the bill states that a citizen, whether born in Canada or not, is entitled to all rights, powers and privileges and is subject to all obligations, duties and liabilities to which a person who is a citizen at birth is entitled or subject, and has the same status as that person, once that is said, one flips a page further and looks at clauses 17 and 18 and sees that one individual can annul one's citizenship if that individual is of the opinion that the citizenship was obtained by using a false identity.

We have heard from the Department of Immigration that clause 18 deals with clear-cut cases. I do not see a substantial difference between clause 18, which allows the minister to annul a citizenship obtained by an individual using a false identity, and clause 17, which says the minister can make a report if a citizen obtains citizenship by false representation.

The situation is even more troublesome when one looks at subclause 44(1):

Anything that is required to be done or that may be done by the Minister under this Act or the regulations may be done on behalf of the Minister by any person that the Minister, in writing, authorizes to act on the Minister's behalf, without proof of the authenticity of the authorization.

That means the minister can delegate to anyone the power to annul the citizenship of a Canadian. That is troublesome.

**The Deputy Chairman:** This point has been raised before. Do you disagree with that?

**Mr. Czolij:** I find it stunning, especially in view of subsection 6(1) of Bill C-31, dealing with refugees and immigrants:

The Minister may designate persons or classes of persons...to carry out...powers and duties...

However, powers dealing with public interest and other such broad discretionary powers may not be delegated by the minister according to subclause 6(2).

**M. Otto:** Je pense que ce serait dommage de laisser tels quels les articles sur la révocation, contredisant ainsi un préambule. J'en ai parlé avec des gens de la Fédération nationale lettone, et c'est un fait qu'une affirmation qui dit que tous les citoyens canadiens sont égaux et que la citoyenneté canadienne est une chose précieuse dont la valeur dépasse de loin quelque chose de monétaire serait la bienvenue. Par contre, ce serait bien dommage de contredire cette affirmation en créant des catégories de citoyenneté qui valent moins que d'autres.

**Le vice-président:** Il est vrai que le préambule n'a pas la même force que le corps de la loi mais il reste très utile quand il s'agit de citoyenneté ou d'immigration car il s'applique à l'État en entier, à toute la fédération, en même temps et au même niveau. Je crois savoir que personne n'y serait opposé.

**M. Czolij:** Il est évident qu'un préambule serait utile. On dirait que ce projet de loi insiste beaucoup sur la révocation ou l'annulation de la citoyenneté, au lieu d'expliquer à tous les Canadiens la valeur de la citoyenneté canadienne. L'article 12 du projet de loi stipule que tout citoyen, qu'il soit né ou non au Canada, jouit des mêmes droits, pouvoirs et avantages que les citoyens de naissance et est assujéti aux mêmes devoirs, obligations et responsabilités, et son statut est le même; pourtant, après avoir lu cela, on tourne la page et on tombe sur les articles 17 et 18 et l'on constate qu'il est possible d'annuler la citoyenneté de quelqu'un si l'on est d'avis que la citoyenneté a été obtenue au moyen de l'utilisation d'une fausse identité.

Les représentants du ministère de l'Immigration ont déclaré que l'article 18 traite de cas sans équivoque. Je ne vois pas de différence de fond entre l'article 18, qui permet au ministre d'annuler la citoyenneté si elle a été obtenue au moyen d'une fausse identité, et l'article 17, qui stipule que le ministre peut établir un rapport si un citoyen a obtenu sa citoyenneté en faisant de fausses représentations.

La situation est encore plus troublante si l'on examine le paragraphe 44(1):

Le ministre peut déléguer, par écrit, les attributions qui lui sont conférées par la présente loi ou ses règlements et il n'est pas nécessaire de prouver l'authenticité de la délégation.

Cela signifie que le ministre peut déléguer à quiconque le pouvoir d'annuler la citoyenneté d'un Canadien. C'est troublant.

**Le vice-président:** Cette question a déjà été soulevée. Vous vous opposez à une telle disposition?

**M. Czolij:** Je trouve cela sidérant, surtout si l'on tient compte du paragraphe 6(1) du projet de loi C-31, qui traite des réfugiés et des immigrants:

Le ministre désigne, individuellement ou par catégorie, les personnes qu'il charge [...] de l'application... de la présente loi [...]

Par contre, aux termes du paragraphe 6(2) de la même loi, le ministre ne peut pas déléguer les attributions qui mettent en cause l'intérêt public et qui lui confèrent des pouvoirs discrétionnaires étendus.

Bill C-16 does not curtail the minister's powers of delegation, even for the very broad powers provided by clause 18.

**Senator Andreychuk:** You are making the point that a due process and an objective standard would be better than a ministerial power, if I can use that in a broad sense. Do you think that the Charter of Rights and Freedoms is being violated by denying the right of appeal in this clause?

**Mr. Doody:** The Federal Court of Appeal, in a case called *Luitjens* from about 10 or 12 years ago, held there were no Charter rights at issue in this process because the factual determination by the trial division on a reference from the minister does not affect any rights. It is simply a recommendation. The Governor in Council is the body which makes the decision affecting rights.

I have significant difficulty with that analysis. I can certainly tell you I had difficulty explaining to my clients why their rights were not being affected by this process, but that is the state of the law right now. That does not mean that will not change or that the process whereby the Governor in Council makes these decisions behind closed doors will not change, because the decisions affect Charter rights.

Under section 6 of the Charter, a citizen has the right to enter and leave Canada. If the end result of this process is to deprive one of one's citizenship, then it takes away a right guaranteed by the Charter. I would have thought that the process — certainly a process behind closed doors in which the Governor in Council makes the ultimate decision — raises concerns under sections 6 and 7 of the Charter.

I have not done a lengthy analysis, but the current state of the law is that the present process, up to the end of the trial division decision, does not raise Charter issues.

**The Deputy Chairman:** The delegation, we are told, is strictly necessary because of the number of requests. In other words, one human being could not dispose of every request because there are too many. However, it is true that this delegation is expressed in very broad terms. The minister may designate or identify a person. The language is not very precise.

**Mr. Czolij:** Mr. Chairman, unfortunately on this point the Federal Court of Appeal is consistent. In the case of *Katriuk*, the court said in December 1999 that section 7 of the Charter cannot be invoked because the finding of the Federal Court Trial Division is only a preliminary finding which may later form the basis for a decision by the Governor in Council to revoke his citizenship. The Supreme Court of Canada has denied leave to appeal from that decision.

**The Deputy Chairman:** That is because the cabinet has such a power?

Le projet de loi C-16 ne limite nullement le pouvoir de délégation du ministre, même pour les pouvoirs très étendus qui lui sont conférés par l'article 18.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous dites en fait qu'une norme objective et une procédure régulière seraient préférables à un pouvoir ministériel, si je peux utiliser ce terme dans un sens générique. Croyez-vous que l'absence de droit d'appel dans cette disposition viole la Charte des droits et libertés?

**M. Doody:** La Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Luitjens* d'il y a 10 ou 12 ans, a déclaré que cette procédure ne mettait pas en cause la Charte des droits parce que la Section de première instance, à la suite d'un renvoi du ministre, se contente d'établir les faits, ce qui ne met pas en cause des droits quelconques. C'est simplement une recommandation. C'est le gouverneur en conseil qui rend la décision influant sur les droits.

J'ai de sérieuses réserves relativement à cette analyse. Je peux vous dire, en tout cas, que j'ai eu de la misère à expliquer à mes clients pourquoi leurs droits n'étaient pas mis en cause par cette procédure, mais c'est pourtant la loi actuellement. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de changement ou que le processus permettant au gouverneur en conseil de rendre de telles décisions à huis clos ne changera pas, parce que les décisions rendues mettent en cause les droits protégés par la Charte.

Aux termes de l'article 6 de la Charte, un citoyen a le droit d'entrer au Canada et d'en sortir. Si l'aboutissement de ce processus est de priver un citoyen de sa citoyenneté, cela lui enlève un droit garanti par la Charte. Il me semble bien que le processus, qui se déroule à huis clos, le gouverneur en conseil rendant la décision en bout de course, soulève des préoccupations mettant en cause les articles 6 et 7 de la Charte.

Je n'ai pas fait une analyse approfondie, mais d'après la jurisprudence actuelle, le processus existant, jusqu'à la décision de la Section de première instance, ne met pas en cause la Charte des droits.

**Le vice-président:** On nous a dit que la délégation de pouvoir est absolument nécessaire à cause du grand nombre de demandes. Autrement dit, il serait impossible à un seul être humain de traiter toutes les demandes parce qu'elles sont trop nombreuses. Il est vrai, cependant, que cette délégation de pouvoir est énoncée de façon très générale. Le ministre peut désigner une personne. Le libellé n'est pas très précis.

**M. Czolij:** Monsieur le président, sur ce point, la Cour d'appel fédérale est malheureusement unanime. Dans l'affaire *Katriuk*, la Cour a déclaré en décembre 1999 que l'article 7 de la Charte ne peut pas être invoqué parce que la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale n'est qu'une décision préliminaire qui peut par la suite constituer le fondement d'une décision du gouverneur en conseil visant la révocation de la citoyenneté. La Cour suprême du Canada a refusé le droit d'en appeler de cette décision.

**Le vice-président:** Parce que le Cabinet en a le pouvoir?

**Mr. Czolij:** It is probably extremely simple to review a cabinet decision, especially if the individual will probably not even be entitled to attend the session which will ultimately decide whether his Charter rights have been violated or not.

**Mr. Doody:** It is, by any standard, a procedural quagmire. It is a complete morass procedurally. I do not understand the policy justification for it. It would be so simple, as someone suggested, to make the court the final determinant, get the court to take away the citizenship, and provide for a right of appeal. That is the way we do everything else.

**The Deputy Chairman:** Since the beginning, we have had two paths, one before the court and a second before the minister. Historically, that is so. We are told that was done because of some elements which have nothing to do with law but may have something to do with politics or national security or other such factors.

Whether this is precise enough for the courts remains to be seen. It is like the definitions of "national interest" and "public interest." We consider the terms to be vague. If we do not define the terms in the statute, the courts will do so in our place.

What is the best policy? Should we define these terms in the statute or leave them for the courts? My first reaction is that we should be more precise in the statute.

**Mr. Doody:** The courts will not do it unless there is a right of appeal. Instead, individual judges at the trial division will give their views, with no opportunity for the appellate courts, nor the Supreme Court of Canada, to fix things. You will have a multitude of different views.

Historically, this revocation originated with a tribunal of some sort. I think it was the Registrar of Citizenship who conducted a hearing to determine whether citizenship was obtained by false representation. In 1977, when the present Citizenship Act was passed, that power was given to the Federal Court, perhaps by a sort of slip and a miss. That is my hunch. The Federal Court was given the power because there had been no appeal from the decision of the registrar, which could be judicially reviewed.

The same thing happened with the language in 1977. It is lost in the mists of time; that is my guess.

**Mr. Otto:** As for cabinet's consideration of the political issues, the decision to make a notice of revocation by the minister is probably, to some extent, a political decision anyway. I can imagine that it might very well be considered in cabinet in the first place. A review of the end result from the Federal Court would be merely returning full circle to its political point of origin. That is the impression that one gets.

Our proposal would be to take the power of revocation out of the Citizenship Act entirely. It should not be considered material fraud if someone were to say that he is a tailor when he is a

**M. Czolij:** L'examen d'une décision du Cabinet est probablement extrêmement simple, surtout si la personne en question n'aura probablement même pas le droit d'assister à la séance au cours de laquelle on décidera en dernier recours si ses droits garantis par la Charte ont été violés ou non.

**M. Doody:** De toute manière, c'est un véritable bourbier sur le plan de la procédure. C'est une procédure complètement alambiquée. Je ne comprends pas comment on peut la justifier. Ce serait si simple, comme quelqu'un l'a suggéré, de confier à la Cour le pouvoir de décision ultime, de faire en sorte que ce soit la Cour qui retire la citoyenneté et de prévoir un droit d'appel. C'est ainsi que l'on procède dans tout autre dossier.

**Le vice-président:** Depuis le début, nous avons eu deux cheminements, l'un devant le tribunal et l'autre devant le ministre. C'est un fait historique. On nous dit que cette procédure a été établie à cause de certains éléments qui n'ont rien à voir avec le droit mais qui ont peut-être quelque chose à voir avec la politique ou la sécurité nationale ou d'autres facteurs de ce genre.

Quant à savoir si c'est suffisamment précis pour les tribunaux, cela reste à voir. C'est comme les définitions de «l'intérêt national» et de «l'intérêt public». Nous trouvons que ces expressions sont vagues. Si nous ne les définissons pas dans la loi, les tribunaux le feront à notre place.

Quelle est la meilleure politique? Devrions-nous définir ces expressions dans la loi ou s'en remettre aux tribunaux? Ma première réaction est de dire que nous devrions être plus précis dans la loi.

**M. Doody:** Les tribunaux ne le feront pas à moins qu'il y ait un droit d'appel. Au lieu de cela, chaque juge de première instance donnera son avis, sans qu'il y ait possibilité pour les cours d'appel, ni la Cour suprême du Canada, d'avoir le dernier mot. Il y aura une multitude d'avis différents.

Historiquement, cette révocation venait d'un tribunal quelconque. Je pense que c'était le registraire de la citoyenneté qui tenait une audience pour établir si la citoyenneté avait été obtenue par fausse représentation. En 1977, quand l'actuelle Loi sur la citoyenneté a été adoptée, ce pouvoir a été conféré à la Cour fédérale, peut-être par défaut. C'est mon impression. On a donné ce pouvoir à la Cour fédérale parce qu'il n'y avait pas possibilité d'en appeler de la décision du registraire, laquelle pouvait faire l'objet d'une révision judiciaire.

C'était la même chose en 1977. C'est perdu dans la nuit des temps, mais c'est ce que je crois.

**M. Otto:** Quant à l'étude par le Cabinet des aspects politiques de l'affaire, la décision du ministre de promulguer un avis de révocation est probablement, dans une certaine mesure, une décision politique de toute manière. Je suppose que cela pourrait fort bien être débattu au Cabinet. Confier à la Cour fédérale le soin d'examiner toute l'affaire, cela ne ferait que boucler la boucle et l'on reviendrait au point de départ politique. C'est l'impression que l'on a.

Ce que nous proposons, c'est de retirer complètement de la Loi sur la citoyenneté le pouvoir de révocation. Si quelqu'un déclare être tailleur alors qu'il est professeur, pour être inclus dans le

professor in order to fit under the tailor quota. Making material fraud a criminal offence under the Criminal Code with denaturalization consequences would depoliticize this. That seems like a good idea to the Latvian National Federation of Canada. The process is too political at the moment.

**Mr. Czolij:** Mr. Chairman, I said sarcastically that it would be very simple to review a decision by cabinet. One of my reasons for saying that is that subclause 17(3) states that a decision of the Federal Court on the findings of fact are final. It would be very difficult to review anything that the cabinet ultimately decides once the minister reports to cabinet and attaches to that report the final decision of the Federal Court Trial Division. That is one of the reasons that Mr. Doody had said initially that under clause 17, an individual who has lived in this country for 20, 30, or 40 years may have his or her citizenship revoked by a decision of one individual. People would know that had they been before another individual, another judge of the Federal Court Trial Division, they may have won their case. It is amazing that such a person would not be in a position to present that to a Federal Court of Appeal.

**Mr Otto:** It seems contrary to the principles of fundamental justice guaranteed in section 7 of the Charter.

**The Deputy Chairman:** We have had that debate since the beginning. Some people say that citizenship is not a fundamental right. If it is, the last word should be with the courts. I have no problem with that if it is a fundamental right.

**Senator Moore:** Citizenship is not a fundamental right. It is a right to appeal the decision.

**The Deputy Chairman:** I am in favour of a right to appeal, but I have been educated that way because of my law course. However, some say that is not entirely legal. It is legal and political at the same time. I would feel much better if the right of appeal was possible in all cases.

**Senator Andreychuk:** You are saying that it is trapped under the Charter, and that we can discuss it. Also, I think that we are entitled to look at whether it is good public policy. Is this what we want in Canada? Does it serve us as citizens, all of us, to have a system that we could not hold up to scrutiny as being visible, transparent, fair and just, if it is done without the kinds of appeals and due process that we have represented?

The minister said it has been there since 1977. That does not mean that all the governments before us were right. We tested something. If we now have some experience that it is not in our public interest, and if we have not matured as a society, we must look at it. There is the legal end, but there is also a public policy issue at which we must look.

quota applicable aux tailleurs, cela ne devrait pas être considéré comme une fraude quant aux faits pertinents. Faire de la fraude sur les faits une infraction criminelle aux termes du Code criminel, pouvant déboucher sur la perte de citoyenneté, permettrait de dépolitiser le processus. La Fédération nationale lettone au Canada trouve que c'est une bonne idée. Le processus actuel est trop politique.

**M. Czolij:** Monsieur le président, j'ai dit sur un ton sarcastique qu'il serait très simple de réviser une décision du Cabinet. L'une des raisons pour lesquelles je dis cela, c'est que le paragraphe 17(3) stipule que la décision de la Cour fédérale quant à l'établissement des faits est définitive. Il serait très difficile de revenir sur toute décision prise en fin de procédure par le Cabinet une fois que le ministre fait rapport au Cabinet et joint à son rapport la décision définitive de la Section de première instance de la Cour fédérale. C'est l'une des raisons pour lesquelles M. Doody a dit initialement qu'aux termes de l'article 17, une personne qui vit au Canada depuis 20, 30 ou 40 ans peut se faire retirer sa citoyenneté par une décision d'une seule personne. L'intéressé saurait que si son dossier avait été examiné par une autre personne, un autre juge de la Section de première instance de la Cour fédérale, il aurait pu avoir gain de cause. C'est incroyable qu'une personne dans cette situation ne puisse plaider sa cause devant la Cour d'appel fédérale.

**M. Otto:** Cela semble contraire aux principes de justice fondamentale garantis par l'article 7 de la Charte.

**Le vice-président:** Ce débat fait rage depuis le début. Certains disent que la citoyenneté n'est pas un droit fondamental. Si ça l'est, les tribunaux devraient avoir le dernier mot. Je n'ai aucune objection à cela si c'est bel et bien un droit fondamental.

**Le sénateur Moore:** Ce n'est pas la citoyenneté qui est un droit fondamental, c'est le droit d'en appeler de la décision.

**Le vice-président:** Je suis en faveur du droit d'appel, mais ce principe m'a été inculqué par ma formation en droit. Certains disent toutefois que l'affaire n'est pas entièrement juridique. C'est à la fois juridique et politique. Je serais beaucoup plus à l'aise si le droit d'appel existait dans tous les cas.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous dites que c'est visé par la Charte et que nous pouvons en discuter. Je pense que nous pouvons aussi nous demander si c'est une bonne politique du point de vue des affaires publiques. Est-ce ce que nous voulons instaurer au Canada? Est-il dans notre intérêt à tous, en tant que citoyens, d'avoir un système que nous ne pourrions pas considérer visible, transparent, juste et équitable, s'il ne comporte pas la possibilité d'en appeler et la procédure régulière que nous avons préconisée?

Le ministre dit que cet état de fait existe depuis 1977. Cela ne veut pas dire que tous les gouvernements qui nous ont précédés avaient raison. Nous avons mis quelque chose à l'essai. Si nous avons mis en place un système qui ne sert pas l'intérêt public et si cela n'a pas bien servi notre société, nous devons réexaminer toute l'affaire. Il y a l'aspect juridique, mais il y a aussi en cause l'intérêt public et nous devons examiner l'affaire sous cet angle.

My final point is that we are trying to correct problems of immigration in the Citizenship Act. We do not have sufficient officers, time and resources to do the scrutiny that is necessary and desirable when we let people into our country. We seem to be using particularly section 18 to clean up what we did not do right in the first place. We continue to hear how understaffed the immigration sections are around the world.

**Mr Otto:** It is certainly true that in the 1940s and the 1950s, Canadian immigration officials in Europe, and particularly the RCMP security branch personnel charged with screening potential immigrants, were completely inadequate, in my opinion. I am speaking as a historian who has done some research on this. There is no way that they could have processed the hundreds of thousands of people who came to Canada in any manner nearly as thorough as the government is now alleging.

There is a serious gap between a high-minded policy and completely inadequate means. It is clear that with all the turmoil and the accusations flying around that scrutiny of people's desirability is completely inadequate.

**Mr. Czolij:** I would like to answer your question slightly differently from Mr. Otto. Mr. Otto announced that he is neither Latvian nor a lawyer. I am Ukrainian-Canadian and a lawyer, so I have two strikes against me.

Canadian citizenship is not a right, it is a privilege. In order to give any meaning to clause 12, which says that naturalized Canadians have the same rights and obligations as Canadians who were born in Canada, one must ensure that an individual who has lived in Canada for 40 or 50 years knows that the process will be fair. That is essentially the message that all of us have brought to you today.

**The Deputy Chairman:** It is impressive.

**Ms Tabar:** I just want to make an additional comment. I am not a lawyer either. I am recently out of grad school.

We represent a community in which many individuals have been misinterpreted due to their political affiliations. To address your comment that it is not just a question of problems with the immigration system and the screening of new citizens into Canada, it is sometimes misinterpretation of previous actions that we must consider.

Once individuals have been granted this important privilege of becoming Canadian citizens, we do not want to take away from them the right to have an opportunity to defend themselves, with full access to the legal system. This is very important.

An individual must have the opportunity to take his case to the next level, to appeal, if this act is in place. The right to appeal is also important to us. The right to appeal is essential.

Mon dernier point est que nous essayons de remédier dans la Loi sur la citoyenneté à des problèmes d'immigration. Nous n'avons pas suffisamment d'agents, de temps et de ressources pour faire l'examen qui est nécessaire et souhaitable quand nous laissons des gens entrer dans notre pays. On dirait que nous utilisons en particulier l'article 18 pour remédier à un problème qui remonte beaucoup plus loin. On continue de nous dire à quel point les services d'immigration manquent d'effectifs partout dans le monde.

**M. Otto:** Il est certain que durant les années 40 et 50, les agents de l'Immigration canadienne en Europe, en particulier le personnel de la direction de la sécurité de la GRC qui était chargé de faire enquête sur les immigrants potentiels, ne suffisaient absolument pas à la tâche, à mon avis. Je parle à titre d'historien car j'ai fait des recherches là-dessus. Il leur était impossible de vérifier les antécédents des centaines de milliers de personnes qui sont venues au Canada de toutes les manières possibles, du moins pas de façon aussi approfondie que le gouvernement le prétend aujourd'hui, loin de là.

Il y a un fossé béant entre une politique bien intentionnée et des outils tout à fait insuffisants. Il est évident qu'avec toutes les accusations qui sont lancées et les nombreux troubles, les enquêtes auxquelles on procède pour vérifier les antécédents des gens sont tout à fait insatisfaisantes.

**M. Czolij:** Je voudrais donner à votre question une réponse légèrement différente de celle de M. Otto. Ce dernier a annoncé qu'il n'est ni letton ni avocat. Pour ma part, je suis un Canadien d'origine ukrainienne et je suis avocat, et j'ai donc déjà deux prises contre moi.

La citoyenneté canadienne n'est pas un droit, c'est un privilège. Pour donner un sens quelconque à l'article 12, qui dit que les Canadiens naturalisés ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les Canadiens de naissance, il faut s'assurer qu'une personne qui vit au Canada depuis 40 ou 50 ans sache que le processus sera juste. C'est essentiellement le message que nous tous sommes venus vous transmettre aujourd'hui.

**Le vice-président:** C'est impressionnant.

**Mme Tabar:** Je voudrais faire une dernière observation. Je ne suis pas avocate non plus. Je viens de terminer mes études collégiales.

Nous représentons une communauté dont beaucoup de membres ont été mal interprétés à cause de leurs affiliations politiques. Pour répondre à votre observation, le problème ne se limite pas seulement au système d'immigration et à la vérification juridique des nouveaux citoyens canadiens, ce qui est parfois en cause, c'est une mauvaise interprétation d'actes antérieurs.

Une fois qu'une personne s'est vue accorder ce privilège important de la citoyenneté canadienne, nous ne voulons pas lui enlever le droit de se défendre en faisant appel à l'ensemble du système juridique. C'est très important.

Une personne doit avoir la possibilité de plaider sa cause au niveau supérieur, d'en appeler, si l'on met cette loi en vigueur. Le droit d'appel est également important pour nous. Le droit d'appel est essentiel.

**The Deputy Chairman:** We have another panel. I wish to thank you on behalf of all of us.

Our next witnesses are from the Canadian Polish Congress and from the German-Canadian Congress.

**Mr. Andrzej Garlicki, Senior Vice-President, Canadian Polish Congress:** I fear that whatever I say will be a repetition; nevertheless, I can assure you that the notes I have in front of me were written a few days ago, not during this committee.

I will say a few words about the background leading up to Bill C-16. The issue of war criminals has been on the public agenda for a number of years. In 1985 the federal government established the Deschênes commission. The commission held hearings in Montreal, where presentations were made by the Jewish community as well as by the Central and East European communities, predominantly the Ukrainian-Canadian Congress. While the Jewish community representation dealt only with the prosecution of Nazi war criminals, the Central and East Europeans wanted the mandate of the commission to be expanded so that they could deal with communist war crimes during and immediately after the Second World War. In the end, the commission dealt only with Nazi war criminals.

The commission found that there were Nazi criminals residing in Canada, and that they should be prosecuted by the criminal justice system. Only one prosecution was successful, that of a Dutch collaborator who lived in Vancouver. He was deported to Holland. The prosecution of a Hungarian gendarme, who participated in the deportation of Hungarian Jews to concentration camps, was unsuccessful. After two trials, he was acquitted.

Not long ago, in 1996 or 1997, the then Justice minister instructed the department to deal with alleged Nazi war criminals not through the justice system, but through the denaturalization and deportation process. Since not enough evidence could be produced to prosecute through the courts, the Ukrainian and German communities made presentations against this process.

Bill C-16 seeks to legitimize the use of administrative methods to strip Canadian citizens of their citizenship. Bill C-16 goes too far in its proposed form. Politicization of the process of denaturalization and deportation occurs through allowing the Minister of Citizenship and Immigration to be both the prosecutor and the judge. The decision to proceed with denaturalization and deportation will be made through administrative means by the minister — the prosecutor — and the final decision to strip the individual of his or her citizenship by that same person — the minister — who will be the judge.

There is one key thing in the life of a nation, and that is to make sure that the rights of citizens are protected by the courts in our land, and that those rights are not subjected to the capricious elected. That recent statement by Prime Minister Chrétien formulates the prerequisite condition asserting the rights of Canadian citizens.

**Le vice-président:** Nous avons un autre groupe de témoins à entendre. Au nom de nous tous, je vous remercie.

Nos témoins suivants représentent le Congrès canadien polonais et le Congrès germano-canadien.

**M. Andrzej Garlicki, premier vice-président, Congrès canadien polonais:** Je crains que tout ce que je vais dire ne soit qu'une répétition; néanmoins, je peux vous assurer que les notes que j'ai sous les yeux ont été rédigées il y a quelques jours et non pas pendant la séance du comité.

Je vais dire quelques mots sur le contexte entourant le projet de loi C-16. La question des criminels de guerre est d'actualité depuis un certain nombre d'années. En 1985, le gouvernement fédéral a mis sur pied la Commission Deschênes. La Commission a tenu des audiences à Montréal où des mémoires ont été présentés par la communauté juive ainsi que par les collectivités d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, surtout par le Congrès ukrainien canadien. Les représentations de la Communauté juive ne touchaient que les poursuites judiciaires à l'égard des criminels de guerre nazis, mais les collectivités d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, pour leur part, voulaient que le mandat de la commission soit élargi pour englober les criminels de guerre communistes qui avaient perpétré des crimes pendant la Seconde Guerre mondiale et immédiatement après. La Commission a toutefois fini par ne traiter que les crimes de guerre nazis.

La Commission a déterminé que des criminels nazis avaient résidé au Canada et qu'ils devaient être poursuivis en justice. Une seule des poursuites a abouti, soit celle intentée contre un collaborateur néerlandais qui habitait Vancouver. Cette personne a été déportée aux Pays-Bas. Une autre, intentée contre un gendarme hongrois qui a participé à la déportation de juifs hongrois vers des camps de concentration, n'a pas donné de résultats. Après deux procès, le gendarme a été acquitté.

Il y a quelques années, en 1996 ou 1997, le ministre de la Justice a donné ordre à son ministère de traiter les présumés criminels de guerre nazis non par la voie judiciaire, mais plutôt par le biais du processus de dénaturalisation et d'expulsion, puisqu'il était impossible de recueillir suffisamment de preuves pour intenter des procès. Depuis lors, les collectivités ukrainienne et allemande s'opposent à ce processus.

Le projet de loi C-16 vise à légitimer le recours aux méthodes administratives pour dépouiller les citoyens canadiens de leur citoyenneté. Dans la forme proposée, il va trop loin, car il politise le processus de dénaturalisation et d'expulsion en permettant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration d'être à la fois poursuivant et juge. La décision de procéder à la dénaturalisation et à l'expulsion sera prise, par voie administrative, par le ministre — en tant que poursuivant — et la décision finale de retirer la citoyenneté à la personne sera prise par la même personne, c'est-à-dire le ministre (en tant que juge).

Une chose est essentielle dans la vie d'un pays: c'est de s'assurer que les droits des citoyens sont protégés par les tribunaux et non assujettis aux caprices des élus. Cette déclaration récente du premier ministre Chrétien exprime une condition préalable au fondement des droits des citoyens.

The Canadian Polish Congress supports, in principle, the need to revoke the citizenship of persons who obtained it fraudulently. The congress, however, is troubled by the proposed changes to the Citizenship Act regarding citizenship revocation. The congress feels that the proposed changes presently before the Senate, if approved, will be in contravention of the Charter of Rights and Freedoms. The congress fears that the proposed changes are politicizing the process by giving the Minister of Citizenship and Immigration the right to decide who obtained Canadian citizenship fraudulently. Since fraud is a criminal offence, it should be a court decision to charge an individual with that offence.

The congress is of the opinion that the time limit of 30 days from the date of the decision to contest the revocation does not give sufficient time for an individual to respond properly.

Rights and obligations of citizens are clearly formulated in clause 12 of the proposed Bill C-16:

A citizen, whether or not born in Canada, is entitled to all rights, powers and privileges and is subject to all the obligations, duties and liabilities to which a person who is a citizen at birth is entitled or subject and has the same status as that person.

Personally, I believe that a dreadful thing has transpired with Bill C-16, namely two classes of citizens in Canada. Keeping in mind that the congress feels the decision of one judge of the Federal Court Trial Division, without possibility of an appeal, does not constitute a legal process. Moreover, when the Minister of Citizenship and Immigration is responsible for recommending to cabinet the revocation of citizenship without full recourse to the court system, the process is thereby deeply flawed.

In conclusion, the Canadian Polish Congress proposes that Bill C-16, as passed by the House of Commons, be amended to ensure that only the courts decide on revocation of citizenship. In addition, the process of appeals should be enshrined in the bill to allow individuals to appeal the decision of the Federal Court Trial Division to the Federal Court of Appeals and/or the Supreme Court of Canada.

If clause 12 of Bill C-16 holds, then all of the other paragraphs contradict that clause, or vice versa.

**Mr. Dietrich Kieseewalter, Director, German-Canadian Congress:** I appear before you on behalf of the German-Canadian Congress, Ontario Division.

Many of our members came to Canada in the second half of the last century. Before admission to Canada as immigrants, the backgrounds of the people were investigated by Canadian officials in accordance with the stringencies of Canadian immigration regulations under the Citizenship and Immigration Act. To fully participate in the building of this, their chosen country, they became Canadian citizens. That meant fullest possible integration into Canadian society, with all rights and responsibilities. Among

Le Congrès canadien-polonais appuie, en principe, la nécessité de dépouiller de leur citoyenneté les personnes qui ont obtenu frauduleusement le statut de citoyen. Toutefois, le Congrès s'inquiète des changements proposés à la Loi sur la citoyenneté en ce qui concerne la révocation de la citoyenneté. Le Congrès est d'avis que les changements soumis au Sénat, s'ils sont approuvés, contreviendront à la Charte des droits et libertés. Le Congrès craint que les changements proposés ne viennent politiser le processus en accordant au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration le droit de décider qui a obtenu frauduleusement la citoyenneté canadienne. Comme la fraude est une infraction criminelle, ce sont les tribunaux qui devraient porter les accusations.

Le Congrès estime que le délai de 30 jours pour contester la révocation, à compter de la date de délivrance de l'avis, n'est pas suffisant pour que la personne visée puisse répondre de façon appropriée.

Les droits et les obligations du citoyen sont clairement définis dans l'article 12 du projet de loi C-16:

Tout citoyen, qu'il soit né ou non au Canada, jouit des mêmes droits, pouvoirs et avantages que les citoyens de naissance; il est assujéti aux mêmes devoirs, obligations et responsabilités, et son statut est le même.

Personnellement, je crois que le projet de loi C-16 a donné lieu à une chose affreuse, soit la création de deux classes de citoyens au Canada. Le Congrès est d'avis qu'une décision d'un juge de la Cour fédérale (section de première instance) ne constitue pas un processus juridique équitable si elle n'est pas assortie de la possibilité de faire appel. De plus, le processus est profondément vicié, car c'est le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qui recommande au cabinet la révocation de la citoyenneté, et ce, sans un recours plein et entier au système judiciaire.

En conclusion, le Congrès canadien-polonais propose que le projet de loi C-16 adopté par la Chambre des communes, soit amendé de façon à ce que seuls les tribunaux puissent décider de la révocation de la citoyenneté. De plus, la loi devrait prévoir un processus d'appel pour permettre aux personnes d'en appeler de la décision de la Cour fédérale (section de première instance) auprès de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour suprême du Canada.

Si l'article 12 du projet de loi C-16 est maintenu, alors toutes les autres dispositions contredisent cet article, ou vice versa.

**M. Dietrich Kieseewalter, directeur, Congrès germano-canadien:** Je comparais devant vous au nom de la Division de l'Ontario du Congrès germano-canadien.

Bon nombre de nos membres sont venus au Canada au cours de la deuxième moitié du siècle dernier. Avant qu'ils ne soient admis au Canada comme immigrants, des fonctionnaires canadiens avaient examiné leurs antécédents conformément aux dispositions strictes du règlement d'application de la Loi sur l'immigration. Pour participer à l'édification de leur pays d'élection, ils sont devenus citoyens canadiens. Ils s'intégraient ainsi le plus complètement possible à la société canadienne avec tous les droits

these rights are full enjoyment of protection under the law and the resources of the Canadian legal system.

Honourable senators, Bill C-16 is an important document to which a great deal of work has been devoted. However, as others appearing before you have argued, we have grave concerns about certain provisions, in particular clauses 16 and 17, dealing with the revocation of citizenship.

It is our submission that the bill appears to provide Canadians who came here by choice, i.e. naturalized Canadians, diminished rights compared with both native-born Canadians and even non-Canadians living here as illegal immigrants. This is in contradiction of the stated rights in the existing Citizenship Act, according to which, citizens "whether or not born in Canada" have the same rights and obligations.

The proposed legislation could render naturalized Canadian citizens stateless and, in effect, refugees under international law. This is not on the basis of any guilt proven, but because of a Federal Court finding on the basis of the much lower standard of balance of probabilities.

The Prime Minister of Canada recently stated that there is one thing key in the life of a nation: to ensure that the rights of the citizens are protected by the courts in our land and not subjected to the capricious elected.

**Mr. Joachim Moskou, Representative, German-Canadian Congress:** Honourable senators, your chamber is so often referred to as the House of sober second thought. We believe that there are two choices before you: to adopt Bill C-16, and thereby potentially deny some Canadians their full constitutional rights, or to send the bill back to the other chamber for remedial action to ensure that all Canadians have equal rights and protection under the law.

If we may be allowed a more personal comment, given the circumstances of our origin and because we belong to a particular generation, Mr. Kiesewalter and I are exceptionally sensitive to the issues before you. We grew up in a country that, for a period of years, effectively built inequality into its entire state system in terms of legal remedies and protections, security of the person, and access to services.

In short, the country in which we grew up had created a multi-tiered system in which rights could be denied and where arbitrary decisions based on flagrant violations were the rule rather than the exception.

Honourable senators, we are not comparing two fundamentally different systems, but it is our humble submission that there can be a slippery slope and we have seen it. Therefore, we urge you to seriously weigh the ultimate consequences implied in the present wording of the bill.

We thank you for this opportunity.

et les responsabilités. Parmi ces droits, il y a celui de bénéficier pleinement de la protection de la loi et de recourir au système judiciaire canadien.

Honorables sénateurs, le projet de loi C-16 est un texte très important auquel on a consacré beaucoup de travail. Cependant, comme d'autres personnes qui ont comparu devant vous, nous avons de sérieuses réserves concernant certaines de ses dispositions, notamment les articles 16 et 17 ayant trait à la révocation de la citoyenneté.

Nous estimons que, dans sa version actuelle, le projet de loi confère aux Canadiens qui sont venus ici par choix, c'est-à-dire aux Canadiens naturalisés, moins de droits qu'aux Canadiens de naissance et même qu'aux immigrants illégaux. Il va donc à l'encontre de la section des droits et obligations de l'actuelle Loi sur la citoyenneté suivant laquelle tout citoyen, «qu'il soit né ou non au Canada», a les mêmes droits et les mêmes obligations.

Le projet de loi pourrait faire de citoyens canadiens naturalisés des apatrides et même des réfugiés suivant le droit international. Et ce, non pas par suite d'une culpabilité prouvée hors de tout doute, mais par suite d'un jugement rendu par la Cour fédérale sur la base de la prépondérance des probabilités, soit une norme beaucoup moins stricte.

Le premier ministre du Canada a déclaré récemment: «S'il y a quelque chose d'essentiel dans la vie d'une nation, c'est de faire en sorte que les droits des citoyens soient protégés par nos tribunaux plutôt que d'être soumis aux caprices des élus».

**M. Joachim Moskou, représentant, Congrès germano-canadien:** Honorables sénateurs, votre Chambre, si souvent appelée, la Chambre de la mûre réflexion, a deux choix: ou bien adopter le projet de loi C-16, ce qui risque de priver certains Canadiens de leurs pleins droits constitutionnels, ou bien le renvoyer à l'autre Chambre pour que des mesures collectives soient prises afin d'assurer à tous les Canadiens l'égalité des droits et de la protection devant la loi.

Si on veut bien nous permettre une observation plus personnelle: étant donné les circonstances de notre origine et notre appartenance à une génération particulière, M. Kiesewalter et moi-même sommes exceptionnellement sensibles aux questions qui sont soulevées devant vous. Nous avons grandi dans un pays qui, pendant un certain nombre d'années, a ni plus ni moins intégré l'inégalité dans le système judiciaire sur le plan des recours et des protections juridiques, de la sécurité de la personne et de l'accès aux services.

En bref, le pays où nous avons grandi avait créé un système à plusieurs niveaux où les droits pouvaient être déniés et où les décisions arbitraires basées sur des violations flagrantes étaient la règle plutôt que l'exception.

Honorables sénateurs, il n'y a pas de comparaison à faire entre deux systèmes fondamentalement différents, mais c'est notre humble opinion qu'il peut y avoir une pente glissante, et nous en avons été témoins. Nous vous demandons donc de peser soigneusement les conséquences ultimes du libellé actuel du projet de loi C-16.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de témoigner.

**Senator Pearson:** You have raised similar questions to the other panels of witnesses that have appeared. I have been thinking about those issues as I have been listening to people reflect upon them.

I am interested in the quotation that two of the groups have used. One of the points that the minister made to us was that if you leave everything to the judicial system, things will be decided by a process of law, whereas when you have ministerial discretion, you can allow compassion and other humanitarian concerns to be considered.

When all of you argue for the rights of appeal, perhaps you are underrating that particular aspect of ministerial discretion and responsibility. The sense is that ministers and the cabinet must live with the political consequences of their decisions; the judiciary does not. I think ministerial responsibility is a good safeguard in our system in that sense. Could you comment on that?

**Mr. Moskou:** The Crown, in this case, would almost be usurping a role that the judiciary needs to play before the Crown ultimately acts. The Crown is the ultimate court of appeal. Here the Crown appears to be almost invading a field where the judiciary should first be used to exhaust all possibilities and avenues. Indeed, the bill should be as precise as possible, so that the judiciary can do its full duty.

**Senator Pearson:** Having come from a background in the foreign service and having spent some time in Moscow, I am conscious of some of the inherent difficulties in security issues and how much of that should actually be handled within the court system and how much of it should be handled within the protection of a cabinet decision.

**Mr. Moskou:** You do have a system for annual reviews within the CSIS legislation. That is a mechanism that can be employed before the Crown, or in this case the minister, makes a determination as to whether there is an ultimate security risk. Is that not right? Does the chain not go from CSIS to the Crown for ultimate determination?

**Mr. Garlicki:** I would like to quote my own case as a good example. I strongly believe there are hundreds of similar cases. I have been in Canada for 48 years and I got my citizenship papers in 1957 — a long time ago, probably before some of you people arrived here.

I am not a lawyer, but I am a scientist. I am an officer of the Canadian Armed Forces. During the war I served with the British army. During the course of my work, I was involved in some security matters, both military and scientific. I am also a member of the Order of Canada. If I were to do anything wrong, I would be treated as a second-class citizen. Is it right that I would be treated in such a fashion by a minister and not dealt with by a court? I cannot understand this.

I can assure honourable senators that there are hundreds of cases similar to mine in this country. I speak on behalf of all of them.

**Le sénateur Pearson:** Vous avez soulevé à peu près les mêmes questions que les autres groupes de témoins qui ont comparu. En écoutant leurs témoignages, j'ai réfléchi à toutes les questions.

Je m'intéresse à la citation que deux groupes ont utilisée. L'un des arguments que le ministre nous a présentés, c'est que si l'on s'en remet entièrement au système judiciaire, les décisions seront prises dans le cadre d'une procédure de droit, tandis que si l'on donne au ministre un pouvoir discrétionnaire, cela permet de prendre en compte la compassion et d'autres préoccupations d'ordre humanitaire.

Peut-être qu'en préconisant le droit d'appel, comme vous le faites tous, vous sous-estimez cet aspect particulier du pouvoir discrétionnaire et de la responsabilité du ministre. Les ministres et le cabinet doivent accepter les conséquences politiques de leurs décisions; ce n'est pas le cas des juges. Je pense que la responsabilité ministérielle est une bonne sauvegarde dans notre système. Qu'avez-vous à dire là-dessus?

**M. Moskou:** En l'occurrence, l'État usurperait presque un rôle que le pouvoir judiciaire doit jouer avant que l'État puisse intervenir en dernier recours. L'État est la cour d'appel ultime. En l'occurrence, on dirait qu'il s'ingère quasiment dans un domaine qui devrait être primordialement réservé au pouvoir judiciaire tant que toutes les possibilités ne sont pas épuisées. En fait, le projet de loi devrait être le plus précis possible, afin que le pouvoir judiciaire puisse jouer pleinement son rôle.

**Le sénateur Pearson:** Pour avoir travaillé au service extérieur et avoir passé un certain temps à Moscou, je suis consciente de certaines difficultés inhérentes aux questions de sécurité. Je sais dans quelle mesure cela devrait être traité par les tribunaux et dans quelle mesure il faut bénéficier de la protection d'une décision du cabinet.

**M. Moskou:** La loi sur le SCRS prévoit des examens annuels. C'est un mécanisme que l'on peut utiliser avant que l'État, en l'occurrence le ministre, rende une décision quant à savoir s'il y a un risque pour la sécurité. N'est-ce pas exact? La hiérarchie ne va-t-elle pas du SCRS à l'État qui rend la décision ultime?

**M. Garlicki:** Je voudrais citer en exemple mon propre cas. Je suis convaincu qu'il y a des centaines de cas semblables. Je vis au Canada depuis 48 ans et j'ai obtenu mes documents de citoyenneté en 1957. C'était il y a longtemps, probablement avant la naissance de certains d'entre vous.

Je ne suis pas avocat, mais je suis scientifique. Je suis officier des Forces armées canadiennes. Pendant la guerre, j'ai servi dans l'Armée britannique. Dans le cadre de mon travail, je me suis occupé de questions de sécurité, à la fois sur le plan militaire et scientifique. Je suis aussi membre de l'Ordre du Canada. Si je faisais quelque chose de mal, je serais traité comme un citoyen de deuxième classe. Est-ce normal que je sois traité de cette manière par un ministre et que mon dossier ne soit pas étudié par un tribunal? Je n'arrive pas à comprendre cela.

Je peux vous assurer, honorables sénateurs, qu'il y a des centaines de cas dans notre pays qui ressemblent au mien. Je parle au nom de tous ces gens-là.

**Senator Pearson:** I do not understand what you could do wrong that would bring you into such a situation.

**The Deputy Chairman:** Could you offer an example?

**Mr. Garlicki:** If I were working for a foreign country and I brought disgrace to this country, should I be judged by the Minister of Immigration or by the court? May I have your answer?

**Senator Pearson:** It seems a bit extreme.

**The Deputy Chairman:** As a supplementary, could you be deported for something that you did after the citizenship had been conferred? I do not think so.

**Mr. Garlicki:** I do not know. I am not a lawyer.

**The Deputy Chairman:** My expert at my right says that it is impossible.

**Mr. Garlicki:** Is it possible?

**The Deputy Chairman:** It is impossible.

**Mr. Moskou:** With respect, Mr. Chairman, is it not possible to invoke the example of an elected Member of Parliament who, upon conviction and having served time at Kingston, was indeed expelled by Canada? That is Fred Rose, Member of Parliament from Montreal. He was a Canadian citizen, born in Poland.

He was put on trial and then sentenced. He served a little time at Kingston. His citizenship was revoked and he was deported to Poland, his native country, with his Canadian-born wife, where he died not so many years ago.

**The Deputy Chairman:** What was the reason for his deportation?

**Mr. Moskou:** The allegation was that he was involved in a national security case.

**The Deputy Chairman:** After he came to this country?

**Mr. Moskou:** He became a citizen. He was elected to the House.

**The Deputy Chairman:** If you say that, it must be true. However, the issue now is that, apparently, that is impossible.

**Senator Finestone:** Fred Rose was from my city. He left voluntarily. His citizenship was only revoked after he had been away for more than seven years, which is what the law provided for. He was gone from this country for over seven years before his citizenship was revoked.

**The Deputy Chairman:** I want to be fair. I am just trying to ascertain the facts.

**Mr. Moskou:** I believe that the late Mr. Rose would dispute the contention that he left voluntarily. Certainly, Mrs. Rose disputed it to the end of his natural life.

**Mr. Garlicki:** Mr. Chairman, there were some cases, especially after the war, where some people, former citizens of the then communist-dominated countries, could not go back to their own countries. Now it is slightly different; but until the late 1980s, that was the case. How could a minister deport a person to a

**Le sénateur Pearson:** Je ne comprends pas ce que vous pourriez faire de mal pour vous mettre dans une telle situation.

**Le vice-président:** Pourriez-vous nous donner un exemple?

**M. Garlicki:** Si je travaillais pour un pays étranger et que je fasse quelque chose qui déshonore le Canada, est-ce que je devrais être jugé par le ministre de l'Immigration ou par un tribunal? Que diriez-vous?

**Le sénateur Pearson:** Ce cas me semble un peu extrême.

**Le vice-président:** À titre de question supplémentaire, pourriez-vous être expulsé pour quelque chose que vous avez fait après avoir reçu votre certificat de citoyenneté? Je ne le pense pas.

**M. Garlicki:** Je ne le sais pas. Je ne suis pas avocat.

**Le vice-président:** Le spécialiste à ma droite dit que c'est impossible.

**M. Garlicki:** Est-ce possible?

**Le vice-président:** C'est impossible.

**M. Moskou:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, ne pourrais-je pas citer l'exemple d'un député élu qui a été expulsé par le Canada après avoir été inculpé et après avoir purgé une partie de sa peine à Kingston? Il s'agit de Fred Rose, député de Montréal. Il était né en Pologne, mais il était citoyen canadien.

Il a subi un procès et ensuite il a reçu sa peine. Il a purgé une partie de sa peine à Kingston. Sa citoyenneté a été révoquée et il a été expulsé vers la Pologne, son pays natal, avec sa femme qui était née au Canada. Il est mort en Pologne il n'y a pas si longtemps que cela.

**Le vice-président:** Pourquoi a-t-il été expulsé?

**M. Moskou:** Il aurait été impliqué dans une affaire de sécurité nationale.

**Le vice-président:** Après être venu ici?

**M. Moskou:** Il a obtenu sa citoyenneté. Il a été élu député.

**Le vice-président:** Si vous le dites, cela doit être vrai. Cependant, actuellement c'est paraît-il impossible.

**Le sénateur Finestone:** Fred Rose venait de ma ville. Il est parti de son plein gré. Sa citoyenneté a été révoquée parce qu'il avait été absent pendant plus de sept ans, ce qui est prévu par la loi. Il avait quitté le Canada depuis plus de sept ans avant que sa citoyenneté soit révoquée.

**Le vice-président:** Je veux être juste. J'essaie simplement d'établir les faits.

**M. Moskou:** Je crois que feu M. Rose contesterait l'affirmation qu'il était parti de son plein gré. Il est clair que Mme Rose a contesté ce fait jusqu'à la fin de la vie de son mari.

**M. Garlicki:** Monsieur le président, il y a eu des cas, surtout après la guerre, où des gens, anciens citoyens des pays sous la férule communiste à l'époque, ne pouvaient pas rentrer chez eux. La situation est un peu différente maintenant? Mais jusqu'à la fin des années 80, c'était le cas. Comment un ministre pouvait-il

country where it is certain that he would be prosecuted for some other offences against a communist regime?

**Senator Fraser:** As I read the bill, the only ground on which a naturalized citizen could be deprived of citizenship for something done after it was granted is national security. It seems to me that by its very nature, national security has always, and everywhere, raised difficult questions of secrecy and of conflicting rights — the right of a country to protect itself and the right of its citizens to due process.

The decision would be made by a retired judge and the person in question would be notified that this was happening. The retired judge would have to report to the Solicitor General — basically Parliament. The Solicitor General would have to respond to the report within two weeks of receiving it.

The need for some such provision is real, especially in more modern times. For example — and I want to be very careful how I phrase this — there have been suggestions that there are people in Canada, I believe Canadian citizens, who may be involved in an international conspiracy network that led to the deaths of hundreds of people in the bombing of an aircraft. Surely, somewhere along the line, when the national security of Canada is at risk, such persons, or persons engaging in even worse activities, ought to be deprived of the rights and freedoms that they have acquired as citizens of this country.

Do you agree with that basic proposition?

**Mr. Garlicki:** Yes. My question is whether a person who gained citizenship at birth would be subjected to the same judgment of the retired judge of the Supreme Court.

**Senator Fraser:** Clearly, the answer to that is no.

**Mr. Garlicki:** My point is that there are two classes of citizens.

**Senator Fraser:** I appreciate the point you are making, and one can only begin to address it with great delicacy, prudence, and substantial misgivings. Yet I cannot conceive of a country anywhere in the world that would not retain this power in some form. We know that there are people who seek a citizenship of convenience. That is because they can use this country as a base for activities in which we do not believe they should be engaged. They may not even lie. They may not even obtain their citizenship through false representation, which would be the other ground for depriving them of it. Should we be stuck with them for ever?

**Mr. Garlicki:** Would their children not be citizens at birth?

**Senator Fraser:** I believe that the revocation would not apply to children born in Canada, would it?

**Senator Andreychuk:** This is a troubling issue. If it is a national security issue and someone is really threatening Canada, then we are not acting under clause 17, as I understand it, but clause 28. That is when CSIS and the Royal Canadian Mounted Police become involved. National security goes back to clause 28.

expulser une personne vers un pays où elle serait assurément persécutée pour avoir commis des infractions contre un régime communiste?

**Le sénateur Fraser:** Selon mon interprétation du projet de loi, la seule raison pour laquelle un citoyen naturalisé pourrait perdre sa citoyenneté pour quelque chose qu'il aurait fait après l'avoir reçue c'est la sécurité nationale. Il me semble que de par sa nature même, la sécurité nationale a toujours et partout soulevé des questions difficiles à trancher opposant le secret et le conflit des droits — le droit d'un pays de se protéger et le droit des citoyens à l'application régulière de la loi.

La décision serait prise par un juge à la retraite et la personne en question serait avisée de la chose. Le juge à la retraite devrait faire rapport au solliciteur général — c'est-à-dire au Parlement. Le solliciteur général devrait fournir une réponse au rapport dans les deux semaines suivant sa réception.

Le besoin d'une telle disposition est réel, surtout à l'époque contemporaine. Par exemple — et je veux formuler ma pensée très prudemment — on a laissé entendre qu'il y a des gens au Canada, des citoyens canadiens je crois, qui étaient peut-être impliqués dans un réseau international de terroristes qui a causé la mort de centaines de personnes lors de l'explosion d'un avion. Lorsque la sécurité nationale du Canada est en péril, de telles personnes, ou des personnes impliquées dans des activités encore pires, devraient assurément perdre les droits et libertés qu'elles possèdent à titre de citoyens canadiens.

Êtes-vous d'accord avec cette proposition de base?

**M. Garlicki:** Oui. Je me demande si une personne qui obtient sa citoyenneté à la naissance serait assujettie au même jugement par un juge à la retraite de la Cour suprême.

**Le sénateur Fraser:** La réponse est clairement non.

**M. Garlicki:** Ce que je dis, c'est qu'il y a deux catégories de citoyens.

**Le sénateur Fraser:** Je comprends ce que vous dites, et c'est un sujet qu'on ne peut aborder qu'avec une grande prudence, et de grandes réserves. En même temps, je ne peux pas penser à un seul pays au monde qui ne retiendrait pas ce pouvoir sous une forme ou une autre. Nous savons qu'il y a des gens qui cherchent à obtenir la citoyenneté parce que ça les arrange. Ils peuvent utiliser aussi ce pays comme base d'activités dans lesquelles nous croyons qu'ils ne devraient pas être impliqués. Peut-être qu'ils ne mentiront même pas. Peut-être qu'ils n'essaieront même pas d'obtenir leur citoyenneté grâce à de fausses déclarations, ce qui serait l'autre motif pour leur enlever leur citoyenneté. Est-ce qu'on devrait être pris avec ces gens-là pour toujours?

**M. Garlicki:** Leurs enfants ne seraient-ils pas des citoyens à la naissance?

**Le sénateur Fraser:** Je ne crois pas que cette révocation s'appliquerait aux enfants nés au Canada, n'est-ce pas?

**Le sénateur Andreychuk:** C'est une question troublante. Si la sécurité nationale est en jeu et que quelqu'un représente une véritable menace pour le Canada, nous n'agissons pas en vertu de l'article 17, selon ma compréhension des choses, mais en vertu de l'article 28. C'est là qu'interviennent le SCRS et la Gendarmerie

Forms of scrutiny have been built in. What separates Canada from the rest of the world is that we have committees overseeing CSIS and the Royal Canadian Mounted Police, as well as ombudsmen. It is not a purely bureaucratic act. We know that those systems work. We know that people make sure that they work.

Does the unease come from the fundamental fact that if born here you are here, but if you come here you can be removed? Are you arguing that you should not be removed, or are you arguing that if you are going to be removed, there should be some judicial scrutiny of the process?

**Mr. Garlicki:** I think that a Canadian citizen, whether by birth or naturalization, should receive the same treatment for the same offence. That is my point. Therefore, we will have two classes of citizens.

**Senator Finestone:** You mean that they should both be subject to the same criminal court proceedings and criminal charges.

**Mr. Garlicki:** Exactly.

**Senator Finestone:** You are saying that if you have only been here for up to five years, then you can go the other route. However, if you have been here 25 years —

**Mr. Garlicki:** Then there should be a time limit set on it.

**Senator Finestone:** I understand the discomfort. We have been hearing it from everyone who has appeared here. I find that most regrettable. However, there is no question that if you are born in a country you are a citizen of that country, wherever it is. Since Canada is a land of immigrants, perhaps we have to have more stringent or more discomforting rules and regulations than other countries. I understand and appreciate what you are saying. However, that does not change the fact that one accepts certain rules and regulations of behaviour which go along with becoming a citizen of a country. When you say, "I want to be a citizen," you have to fulfil the criteria. If you do not, then you have the right to say "goodbye."

I think that was Senator Fraser's point.

**Senator Andreychuk:** I spent 12 years as a Family Court judge, and I will use an analogy from that experience. We said for years and years that whether children were adopted or were natural children, we should treat those children the same and give them all the same rights and responsibilities. We discovered that that was not true. An adopted child faces different issues from a natural-born child. The adoption laws try to minimize those differences where they are unnecessary. It would seem to be the same here. Whether I am born in Canada or elsewhere, I would hope that the law would try to bring us together as much as possible and treat us equally. Only on those rare occasions where that cannot be accomplished will there be a different system for the naturalized citizen.

royale du Canada. La sécurité nationale est couverte par l'article 28. Différentes formes d'enquêtes sont prévues. Ce qui distingue le Canada du reste du monde, c'est que nous avons des comités de surveillance pour le SCRS et la Gendarmerie royale du Canada, ainsi qu'un ombudsman. La loi n'est pas purement bureaucratique. Nous savons que ces systèmes fonctionnent. Nous savons qu'il y a des gens pour s'assurer que ces systèmes donnent des résultats.

Est-ce que le malaise découle du fait fondamental que si vous êtes né ici, vous restez ici, mais que si vous venez ici, vous pouvez être expulsé? Dites-vous que vous ne devriez pas être expulsé, ou est-ce que vous dites que si l'expulsion a lieu, il devrait y avoir un processus d'examen judiciaire?

**M. Garlicki:** Je crois que tout citoyen canadien, qu'il soit né ici ou naturalisé, devrait recevoir le même traitement pour la même infraction. C'est mon argument. Nous aurons donc deux catégories de citoyens.

**Le sénateur Finestone:** Vous voulez dire que les deux devraient faire face aux mêmes procédures devant le tribunal pénal et aux mêmes accusations criminelles.

**M. Garlicki:** Exactement.

**Le sénateur Finestone:** Vous dites que si vous n'êtes là que depuis cinq ans, vous pouvez emprunter l'autre voie. Cependant, si vous êtes là depuis 25 ans...

**M. Garlicki:** Il faudrait établir une limite de temps.

**Le sénateur Finestone:** Je comprends le malaise. Tout le monde qui comparaît ici exprime la même préoccupation. Je trouve cela très regrettable. Cependant, il est clair que si vous êtes né dans un pays, vous êtes citoyen de ce pays, peu importe où il se trouve. Puisque le Canada accueille énormément d'immigrants, nous sommes peut-être obligés d'avoir des règles et des règlements plus stricts et moins commodes que d'autres pays. Je comprends ce que vous dites. Cependant, il reste qu'en devenant citoyen d'un pays, il faut accepter de respecter certains règlements et règles de comportement. Lorsque vous dites: «Je veux devenir citoyen», vous devez satisfaire aux critères. Si vous ne le faites pas, vous avez le droit de dire «Au revoir».

Je pense que c'était ça, l'argument du sénateur Fraser.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai travaillé pendant 12 ans comme juge au tribunal de la famille, et je vais faire une analogie fondée sur cette expérience. Pendant des années, nous avons dit que peu importe si les enfants étaient adoptés ou non, il fallait les traiter de la même façon et leur donner les mêmes droits et responsabilités. Nous avons découvert que ce n'était pas vrai. Un enfant adopté se heurte à des difficultés différentes de celles d'un enfant qui ne l'est pas. Les lois sur l'adoption essaient de réduire ces différences là au minimum si nécessaire. La même chose s'appliquerait ici. Que je sois née au Canada ou ailleurs, j'aurais espéré que la loi essaierait de nous réunir le plus possible et de nous traiter également. Un autre système pour les citoyens naturalisés existerait seulement pour les rares occasions où cela ne serait pas possible.

Why would you not want to have due process, particularly when many immigrants come from countries where executive action has been detrimental to them? Executive action is one of Canada's hallmarks. That is why I like the Prime Minister's statement. I believe he believes it. I believe he thinks we are an example for other people. We believe in due process and the courts. Transparency is important. We teach these concepts around the world. I hear people questioning whether we have really diminished or reduced the number of unnecessary actions that drive people apart rather than bring citizens together.

I acted for people who were trying to obtain Canadian citizenship in the 1960s. I will only admit to starting to practise law in 1967. People were repeatedly denied citizenship because of what two or three other citizens said against them. It was only until when we started to deal with rights, and highlight rights, that people obtained a fair trial and an opportunity to defend themselves.

I look at this bill and say that national security is important and must be taken into account, but are we using the most transparent and objective way of judging these naturalized citizens? If we are, then this bill is fine. If not, then let us amend it so that we do not drive a wedge between citizens and exacerbate the situation.

I hear these witnesses, and previous ones, suggesting some practical ways to avoid exacerbating their problems and their feelings of uncertainty. I am sure it is not directed at any particular bureaucrat, minister, or government. It is an unease with executive action as opposed to a legal, third-party, objective standard.

**Mr. Garlicki:** Would you then propose that clause 12 should be rewritten?

**Senator Andreychuk:** Actually, I have no problem with it. I will have to think about it again. I take clause 12 to mean that it is incumbent on the government and parliamentarians, and all Canadians, to bring citizens together and equalize them to the extent that we can.

**Mr. Garlicki:** I can assure you, if it is rewritten —

**Senator Andreychuk:** I do not want to rewrite it. I want to make sure the other clauses come as close as possible to the objective that clause 12 sets out. Therefore, I ask if we really need to have a "public interest" clause like clause 18. Do we really not need to have an appeal process? What would assure naturalized citizens that they would get a fair opportunity to defend themselves against any allegations made against them? That is the way I look at it. If that were accomplished, I think section 12 would have a lot of merit.

**Mr. Moskou:** Perhaps I can respond to Senator Fraser's earlier question and the point raised by Senator Finestone. Should revocation be permitted? Broadly speaking, yes of course, but in the narrowest possible sense, and this is where I come to Senator Finestone's point. Perhaps many of the people who gained admittance to Canada should never have passed scrutiny and been

Pourquoi ne pas vouloir une procédure équitable, surtout que de nombreux immigrants viennent de pays où une décision de l'exécutif leur a été néfaste? Les décisions de l'exécutif sont une marque distinctive du Canada. C'est la raison pour laquelle j'aime la déclaration du premier ministre. Je crois qu'il y croit. Je crois qu'il pense que nous sommes un exemple pour les autres. Nous croyons à l'application régulière de la loi et aux tribunaux. La transparence est importante. Nous enseignons ces concepts au monde entier. J'entends les gens demander si nous avons vraiment réduit le nombre d'actions inutiles qui séparent les gens plutôt que les unir comme citoyens.

Je suis intervenue pour des gens qui essayaient d'obtenir la citoyenneté canadienne durant les années 60. Je n'ai commencé à pratiquer le droit qu'en 1967. On refusait couramment la citoyenneté à des gens à cause de ce que deux ou trois autres citoyens disaient sur leur compte. Ce n'est qu'au moment où l'on a commencé à parler des droits, et à mettre l'accent sur les droits, que les gens ont obtenu un procès équitable et la possibilité de se défendre.

Dans le contexte de ce projet de loi, la sécurité nationale est importante et doit être respectée, mais prenons-nous vraiment les moyens les plus transparents et objectifs pour juger ces citoyens naturalisés? Si oui, alors ce projet de loi est jute. Si non, alors modifions-le afin de ne pas diviser les citoyens et aggraver la situation.

J'entends ces témoins, comme les précédents, qui proposent des moyens pratiques pour éviter d'aggraver leurs problèmes et leur sentiment d'incertitude. Je suis certaine que cela ne s'adresse à aucun bureaucrate, ministre, ou gouvernement en particulier. C'est un malaise vis-à-vis de l'action de l'exécutif par opposition à une norme objective, légale, faisant intervenir une tierce partie.

**M. Garlicki:** Proposez-vous alors qu'on reformule l'article 12?

**Le sénateur Andreychuk:** Cela ne me pose pas vraiment de problème. Il faudra que j'y réfléchisse davantage. Pour moi, l'article 12 spécifie qu'il incombe au gouvernement et aux parlementaires et à tous les Canadiens de rassembler les citoyens dans l'égalité autant que possible.

**M. Garlicki:** Je vous assure, si on le reformule...

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas le reformuler. Je veux m'assurer que les autres articles s'approchent autant que possible de l'objectif établi par l'article 12. Je demande donc si nous avons vraiment besoin d'un article portant sur l'intérêt public comme l'article 18. Est-ce que nous pouvons vraiment nous passer d'une procédure d'appel? Comment pourrions-nous nous assurer que les citoyens naturalisés auront l'occasion de se défendre en justice contre toute allégation faite contre eux? C'est mon point de vue. Avec cet élément, je pense que l'article 12 aurait beaucoup de mérite.

**M. Moskou:** Je pourrais peut-être répondre à la question posée plus tôt par le sénateur Fraser ainsi qu'à la question soulevée par le sénateur Finestone. Faut-il permettre la révocation? De façon générale, il faudrait la permettre mais le sens le plus restreint possible, et c'est ainsi que j'en viens à la question soulevée par le sénateur Finestone. Peut-être que bien des gens qui ont été admis

allowed in. Therefore, responding to Senator Finestone, I would not say that more stringent regulations are required. There should be adequate enforcement of existing legislation and regulations.

To go back to the experience of post-war immigrants like me, we were not put to the test. We would typically meet on short notice with an individual Canadian immigration officer. The immigration officers who scrutinized prospective immigrants were overworked, the apparatus was vastly understaffed, and typically the interview would take ten or so minutes for a family of five. Greater attention was paid to the X-ray shots and whether or not we were able-bodied. I have actually surveyed this a little in recent months as a working journalist, because this bill was before you. I have asked people how long their interview took. Where was it? Under what circumstances? How many people were in the queue that particular day, be it in Hanover, Cologne, or other processing centres? These were turnstile operations. This was not a careful process, with much weighing of evidence and multiple interviews. No.

However, there is this case before the Federal Court of someone who, on balance of probability, is alleged to have misled immigration officials about his doings between 1939 and 1945.

**Senator Finestone:** I do not think you can deny the fact that Canada gave safe haven to hundreds of people who had been actively involved in the destruction of the Jewish communities in Europe, and that today we give a kind of safe haven to people who were involved in crimes other than in the Nazi era.

By the way, I want to correct something you said, Mr. Garlicki. Both Mr. Matas and Mr. Silverstone talked about the war crimes issue as universal, and not just involving Nazi Germany.

I would say that this country, in its naiveté and with its population explosion, did not have either the experience or the knowledge to handle the situation. You have just said that that is what you found in your research. That being said, there are people here now, and people coming from other countries of the world, who are not welcome to share our neighbourhoods. We need some mechanism.

Arguments have been made that the denial of an appeal of the Federal Court Trial Division initial decision violates the Charter of Rights and Freedoms. In December 1999, the Federal Court of Appeal rejected this contention. They said the Federal Court Trial Division only made a preliminary finding of facts, not final decisions, and thus did not threaten the Charter rights to life, liberty and security.

Last month, the Supreme Court of Canada denied leave to appeal this case, and one assumes, in the absence of reasons given, that the Supreme Court found no compelling national interest in hearing the case. That is an important point to remember. There is also the point that there is due process in

au Canada n'auraient jamais dû recevoir la permission d'entrer après examen. C'est ainsi qu'en réponse au sénateur Finestone, je ne dirais pas qu'il faut imposer des règlements encore plus stricts. Il s'agit de renforcer de manière adéquate les lois et les règles qui existent déjà.

Pour revenir à l'expérience des immigrants d'après-guerre comme moi, nous n'avons pas passé de test. Dans la plupart des cas, on rencontrait un agent d'immigration canadien après un bref préavis. Les agents d'immigration qui examinaient les immigrants potentiels étaient surchargés de travail, l'organisation souffrait d'une grande pénurie de personnel et l'entrevue typique ne prenait que 10 minutes pour une famille de cinq. On s'intéressait surtout aux rayons X et à notre condition physique. En travaillant comme journaliste ces derniers mois, j'ai étudié un peu cette question parce que vous étiez saisis de ce projet de loi. J'ai demandé aux gens combien de temps avait pris leur entrevue. À quel endroit? Dans quelles circonstances? Combien de gens faisaient la queue ce jour-là, que ce soit à Hanovre, Cologne, ou d'autres centres de traitement? On travaillait à toute vitesse. Ce n'était pas une procédure soignée, avec beaucoup d'entrevues et beaucoup de preuves à peser. Ce n'était pas le cas.

Cependant, la Cour fédérale est saisie du cas de quelqu'un qui aurait probablement fourni des informations erronées aux agents d'immigration au sujet de ses activités entre 1939 et 1945.

**Le sénateur Finestone:** Il est indéniable que le Canada a offert sa protection à des centaines de personnes qui avaient participé activement à la destruction de collectivités juives en Europe, et il est indéniable qu'aujourd'hui nous offrons une sorte de protection à des gens impliqués dans des activités criminelles qui ont eu lieu à d'autres époques qu'à l'époque nazie.

Monsieur Garlicki, j'aimerais corriger un de vos commentaires. M. Matas et M. Silverstone ont dit que la question des crimes de guerre était universelle, et n'impliquait pas seulement l'Allemagne nazie.

Je dirais que ce pays, dans sa naïveté et avec son explosion démographique, n'avait ni l'expérience ni les connaissances voulues pour contrôler la situation. Vous avez d'ailleurs dit que vous avez trouvé cela dans vos recherches. Mais cela dit, il y a encore des gens ici, et des gens venant d'autres parties du monde, qui ne sont pas les bienvenus dans nos collectivités, dans nos quartiers. Il nous faut un mécanisme.

Certains maintiennent que si la section de première instance de la Cour fédérale rejette un appel, cela constitue une violation de la Charte des droits et libertés. Mais la section de première instance de la Cour fédérale elle-même a rejeté cet argument en décembre 1999, indiquant que cette instance ne faisait qu'une constatation préliminaire des faits et ne prenait pas de décisions finales, et donc ne pouvait constituer une violation des dispositions de la Charte protégeant le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité.

Le mois dernier, la Cour suprême du Canada a refusé l'autorisation d'interjeter appel. Comme la Cour n'a pas donné de raisons, nous supposons qu'elle estime qu'il ne serait pas dans l'intérêt national d'entendre cette affaire. Cela est important. Il faut aussi suivre l'application régulière de la loi pour respecter les

meeting the stringent standards of fairness in Canadian law. The trial of an accused at the Federal Court Trial Division is a fact-finding procedure, with all of the built-in mechanisms for due process in the pursuit of justice.

Now there seems to be a difference of opinion as to whether that is fair process and due process. However, the Federal Court did make this decision, and although no appeal could be taken from it, there was a sense that defendants had sufficient avenues of review to pursue following a determination of fraudulently obtained citizenship.

I believe you are looking at a small group of people in Canadian society who have come here to abuse the right of citizenship, and you and I do not want them to have such free rein.

**Senator Fraser:** The fundamental concern that most of this afternoon's witnesses have raised is the revocation of citizenship on grounds that it was fraudulently obtained. I am not talking about national security, I am talking more generally about "fraudulently obtained," and the assumption that it is wrong not to allow an appeal from the Federal Court's finding. Allusion was made to this in some of the material referred to by Senator Finestone, and is part of my understanding of how the law works, which is why I hope you are the right witnesses of whom to ask this question.

My understanding is that in the judicial system, one appeals only on questions of law, and that the first court's finding on matters of fact is taken as standing by superior courts. We would be asking the Federal Court Trial Division to establish facts. Was there or was there not misrepresentation? Then the cabinet could decide to revoke citizenship or not, which would allow for some discretion on humanitarian or similar grounds. Therefore we could just say that we know there was fraud, but you are a good person and it was not a serious fraud so we will keep you anyway.

I do not understand why a lack of appeal on grounds of fact is an abuse of the judicial system, or am I just completely wrong in my understanding of how the law works?

**Senator Finestone:** I wanted a clarification of that, too.

**The Deputy Chairman:** Could you repeat the last sentence?

**Senator Fraser:** If the Federal Court Trial Division is only examining facts, then why is it an abuse of our system to say there is no appeal from that? The Federal Court is only looking at facts, and we do not normally appeal on facts, do we?

**The Deputy Chairman:** There is no such thing as "facts only." You may have fact-finding commissions or a fact-finding judge. When you go before the court of first instance, everyone may

rigoureuses normes d'équité qui s'appliquent aux droits de notre pays. Le procès d'un accusé devant la section de première instance de la Cour fédérale est une procédure d'enquête, dans laquelle sont intégrés tous les mécanismes voulus pour assurer l'application régulière de la loi de façon juste et équitable.

Apparemment, tout le monde n'est pas d'accord sur le fait que cela constituerait une application juste et régulière de la loi. Néanmoins, la Cour fédérale a rendu sa décision, et même si on ne pouvait pas interjeter appel, on a eu l'impression que les défendeurs avaient assez de possibilités de faire revoir leurs causes s'il était déterminé qu'ils avaient obtenu leur citoyenneté frauduleuse.

D'après moi, vous vous intéressez à un petit nombre de personnes qui sont venues ici au Canada et qui abusent du droit à la citoyenneté. Nous ne voulons pas leur donner une telle liberté.

**Le sénateur Fraser:** La plupart de nos témoins cet après-midi ont indiqué que leur préoccupation principale est la révocation de la citoyenneté parce que cette citoyenneté a été obtenue par des moyens frauduleux. Soyons clairs: je ne parle pas de sécurité nationale, je parle de cette expression «obtenu par des moyens frauduleux». On assume allègue qu'on aurait tort ne pas permettre qu'on interjette appel une fois que la Cour fédérale a fait ses constatations. Il en a été question dans certains documents mentionnés par le sénateur Finestone, et moi aussi je considère que c'est comme cela que la loi fonctionne. J'espère que c'est bien à vous qu'il faut adresser cette question.

Si je comprends bien le système judiciaire, on interjette appel seulement pour des questions de droit. Les constatations de fait d'une section de première instance sont acceptées par les cours supérieures. On demanderait donc à la section de première instance de la Cour fédérale d'établir les faits. Y a-t-il vraiment eu fausse déclaration? Ensuite, le Cabinet pourrait décider si la personne devrait voir sa citoyenneté révoquée. Cela permettrait l'exercice d'une certaine discrétion pour des raisons humanitaires, ou d'autres raisons semblables. On pourrait donc constater qu'il y a eu fraude, mais que celle-ci n'était pas grave et mais que la personne n'étant pas une mauvaise personne, elle peut garder sa citoyenneté.

Je ne comprends pas pourquoi un refus d'interjeter appel pour des raisons de fait constitue un abus du système judiciaire. Est-ce que j'ai mal compris le fonctionnement de la loi?

**Le sénateur Finestone:** J'aimerais bien moi aussi qu'on clarifie cette question.

**Le vice-président:** Pourriez-vous répéter votre dernière phrase?

**Le sénateur Fraser:** Si la section de première instance de la Cour fédérale ne fait qu'une constatation des faits, pourquoi est-ce qu'interdire d'interjeter appel constituerait un abus du système judiciaire? La Cour fédérale ne fait que constater les faits, et normalement les appels ne sont pas fondés sur les faits, n'est-ce pas?

**Le vice-président:** Il n'existe pas de pure et simple constatation des faits. Il y a des commissions d'enquête où il y a un juge qui établit les faits. Mais quand vous allez devant la cour

agree on the facts and then disagree on the law. The court usually has the power to do more than mere fact-finding.

**Senator Fraser:** False representation, fraud, knowingly concealing material circumstances — that sounds pretty factual to me. Was it or was it not a lie?

**Senator Finestone:** Does not the word “fact” cover content and substance? It does to me.

**The Deputy Chairman:** I like the distinction between the facts and the application of the law. If everyone agrees on the facts, that is good.

Then you apply the law, and of course mistakes may be made. That is why we have a Court of Appeal. Even the Court of Appeal may be wrong; therefore, we have the Supreme Court. The Supreme Court is right because it is the court of last resort. They are inviolable because they are the last resort, but we accept that system.

The issue of the ministers raises a political element; that is “political” in the right sense of the word. We have two systems. Is it good or bad? Well, it is there, and I do not think we want to entirely get rid of the appeal to the ministers. It may be useful. That is my reaction, but it is only an opinion. You say that a Canadian-born citizen can never be stripped of his or her citizenship, but a person who has acquired citizenship may be stripped of it in certain circumstances. This is against the law of equality.

**Mr. Kiewewalter:** There is no question.

**The Deputy Chairman:** It creates two different treatments. Suppose I am born in this country and I am a Canadian citizen from the beginning. I do something terribly wrong, such as participate in treasonous acts. Can I be stripped of my nationality? Never. However, in the other instance, I can be stripped of my nationality.

**Senator Finestone:** Let us consider the situation of Canadian citizens who live in another country, or are the children of Canadians working overseas in any one of a number of countries and who have dual citizenship. If these people acted in a subversive, fraudulent, or inappropriate way in that other country, they could be stripped of their citizenship or their right to stay in that country, and be shipped back here, if they are lucky, and not shot first.

**The Deputy Chairman:** Who may strip them of their citizenship?

**Senator Finestone:** If people have gone to work in another country. They may be second generation, integrated into that other society, and empathetic to the people’s struggle in Tibet or in Laos, or another country that is fighting over two different political and ideological philosophies. These people have become part of that society. They may be caught up in the fervour of youth and excitement about change and new democratic processes, but they are not democratizing those countries.

de première instance, il se peut que tout le monde soit d’accord sur les faits mais non sur la loi. Normalement, la cour a le pouvoir de faire plus qu’une simple constatation de fait.

**Le sénateur Fraser:** D’après moi, les fausses déclarations, la fraude et la dissimulation délibérée de faits essentiels — cela représente des faits. Est-ce que la personne en cause a menti ou non?

**Le sénateur Finestone:** N’estimez-vous pas que le mot «fait» indique simultanément le contenu et la substance? D’après moi, la réponse est oui.

**Le vice-président:** J’aime bien cette distinction entre les faits et l’application de la loi. Si tout le monde est d’accord sur les faits, c’est bien.

Et puis on applique la loi, et des erreurs peuvent se produire. C’est pour cela qu’il y a une Cour d’appel. Même la Cour d’appel peut faire des erreurs, et c’est pour cela qu’il y a la Cour suprême. La Cour suprême a toujours raison parce qu’elle représente la dernière instance. Elle est infaillible parce qu’elle représente le dernier recours. Nous acceptons ce système-là.

Si on implique les ministres, on ajoute un élément politique: «politique» dans le vrai sens du mot. Nous avons deux systèmes. Est-ce que cela est bon ou mauvais? Cela existe, et d’après moi nous ne voulons pas complètement éliminer l’appel aux ministres. Ce peut être utile. Mais ce n’est qu’une opinion. Vous dites que quelqu’un qui est né au Canada ne peut jamais perdre sa citoyenneté, mais que quelqu’un qui est devenu citoyen canadien peut voir sa citoyenneté révoquée. Cela va à l’encontre de la loi qui assure l’égalité.

**M. Kiewewalter:** Absolument.

**Le vice-président:** Il y a donc deux poids deux mesures. Disons que je suis né au Canada et que je suis citoyen canadien dès le début. Je commets un crime terrible, par exemple la trahison. Pourrait-on m’enlever ma citoyenneté? Non, jamais. Mais si j’étais un immigré qui était devenu citoyen canadien, je pourrais perdre ma citoyenneté.

**Le sénateur Finestone:** Prenons l’exemple de citoyens canadiens qui vivent à l’étranger, ou qui sont les enfants de Canadiens travaillant à l’étranger et qui ont la double citoyenneté. Si ces gens-là commettent des actes subversifs, frauduleux ou inacceptables dans cet autre pays, ils pourraient perdre leur citoyenneté ou leur droit de vivre dans ce pays et se voir renvoyés au Canada — s’ils ont de la chance et s’ils ne sont pas exécutés d’abord.

**Le vice-président:** Qui pourrait révoquer leur citoyenneté?

**Le sénateur Finestone:** Je parle des gens qui travaillent dans un autre pays. Ils sont peut-être déjà de la deuxième génération et bien intégrés dans cette autre société, et sympathisent aussi avec la lutte du peuple au Tibet ou au Laos par exemple ou dans un autre pays qui lutte pour une philosophie politique ou idéologique différente. Ces gens-là font partie de cette société. Ils sont peut-être emportés par la ferveur de la jeunesse et la passion pour le changement et les nouveaux processus démocratiques, mais ils ne démocratisent pas ces pays.

If they were in China and standing in Tiananmen Square, they were being shot as Canadians who were living there, or if they were in Tibet or Burma, they were in trouble there too. However, if these people get caught, they could be sent back to Canada. I can guarantee you, though, that they will not be sent back to Canada: they will probably receive much harsher treatment.

**The Deputy Chairman:** A Canadian-born citizen can never be stripped of his or her citizenship.

**Senator Finestone:** No.

**The Deputy Chairman:** A person who has acquired citizenship can be, in some circumstances, and you say this is against equality before the law.

**Mr. Kiesewalter:** We do not argue against revocation of citizenship if it was obtained under false pretence. No one objects to this. It is a matter of whether it should be a political decision, which in this case it will be. No one has anything against revocation of citizenship if there is substantial proof that it was obtained under false pretences.

The way this bill is written, it will be a political decision made by cabinet. You cannot appeal to cabinet; you cannot appear in front of cabinet. It is very different from a court, where evidence is collected upon which a decision is based, and then there is a right of appeal.

**The Deputy Chairman:** How do you interpret clause 12? It reads:

A citizen, whether or not born in Canada, is entitled to all rights, powers and privileges and is subject to all the obligations, duties and liabilities to which a person who is a citizen at birth is entitled or subject and has the same status as that person.

I like that.

**Mr. Kiesewalter:** The bill contradicts that.

**The Deputy Chairman:** You are arguing that clause 12 is contradicted by other clauses?

**Mr. Moskou:** If I may, with respect, the greater difficulty is that, were Mr. Garlicki and I to commit this heinous crime, we would, as individuals, be in an even more complicated situation, because while Poland will always take him back if need be, Germany need never take me back. Once I am a Canadian, I am a Canadian only. I am not like the Swiss and the French, who enjoy eternal dual citizenship. A German can be cast into some netherworld and have to fall on the mercy of the Crown.

**Mr. Garlicki:** Mr. Chairman, if my citizenship is revoked because I obtained it fraudulently, what happens to my children? Are they still citizens at birth?

**Senator Fraser:** Yes, I believe they are.

**Mr. Garlicki:** Even though my citizenship was taken from me?

S'ils se trouvaient en Chine à la Place Tiananmen, on tirait sur eux parce qu'ils étaient des Canadiens qui vivaient en Chine. S'ils se trouvaient au Tibet ou en Birmanie, ils avaient des problèmes aussi. Mais si ces gens-là étaient pris, ils pouvaient être renvoyés au Canada. Mais je vous garantis qu'ils ne seront pas renvoyés au Canada. Ils auront un sort beaucoup moins enviable.

**Le vice-président:** On ne peut jamais priver de sa citoyenneté un Canadien qui est né ici au Canada.

**Le sénateur Finestone:** Non.

**Le vice-président:** Mais on peut la révoquer dans le cas de quelqu'un qui a acquis cette citoyenneté dans certaines circonstances. D'après vous, cela va à l'encontre du principe d'égalité devant la loi.

**M. Kiesewalter:** Nous ne sommes pas contre la révocation de la citoyenneté obtenue par des moyens frauduleux. Personne n'est contre cela. On se demande seulement si ça devrait être une décision politique, comme dans ce cas-ci. Personne n'est contre la révocation de la citoyenneté quand il y a une preuve substantielle que celle-ci a été obtenue par des moyens frauduleux.

De la façon que le projet de loi est rédigé, cette décision serait une décision politique prise par le Cabinet. On ne peut pas en appeler au Cabinet, on ne peut pas comparaître devant lui. C'est très différent d'un tribunal, où une décision est prise selon les preuves recueillies après quoi on a le droit d'interjeter appel.

**Le vice-président:** Comment interprétez-vous l'article 12? Permettez-moi de le citer:

Tout citoyen, qu'il soit né ou non au Canada, jouit des mêmes droits, pouvoirs et avantages que les citoyens de naissance; il est assujéti aux mêmes devoirs, obligations et responsabilités, et son statut est le même.

Ça me plaît.

**M. Kiesewalter:** Le projet de loi contredit cet article.

**Le vice-président:** Vous dites que l'article 12 est contredit par d'autres articles?

**M. Moskou:** Avec tout le respect que je vous dois, il y a quelque chose que je dois vous expliquer. Si M. Garlicki et moi commettons ce crime terrible, nous serions dans une situation encore plus compliquée que cela. La Pologne reprendrait toujours M. Garlicki, mais l'Allemagne ne me reprendrait jamais. Une fois que je deviens Canadien, je perds automatiquement ma citoyenneté allemande. Je ne suis pas comme les Suisses et les Français, qui peuvent jouir d'une double citoyenneté. Un Allemand qui devient Canadien et puis voit sa citoyenneté révoquée resterait sans papier, et devrait s'en remettre à la merci de la Couronne.

**M. Garlicki:** Monsieur le président, si je perds ma citoyenneté parce que je l'ai obtenue par des moyens frauduleux, qu'est-ce qui arrive à mes enfants? Restent-ils des citoyens de naissance?

**Le sénateur Fraser:** Je pense que oui.

**M. Garlicki:** Même si on m'a révoqué ma citoyenneté?

**Senator Fraser:** If you have been living here and your children were born here, I do not think their citizenship can be revoked.

**The Deputy Chairman:** The witness said that if citizens who were born in Canada do something wrong, they may be put in jail, but they will never lose their citizenship. People not born in this country, who have acquired citizenship, may be stripped of it.

This, in your opinion, is against equality before the law. I understand your argument.

**Senator Andreychuk:** The point is that there is also discretion. If a citizen born here, and a citizen who was not born here, commit the same offence, the first goes through a judicial process and the other goes through an administrative process for the stripping of citizenship, which is not necessarily under the act, although it could be.

**The Deputy Chairman:** In other words, I would fall under the Ontario court system. The citizen who was not born here would be at the minister's discretion.

**Senator Fraser:** The other process is not quite as arbitrary as that. The other process is carried out by a retired judge, who is given quasi-judicial independence while he serves. He must report to the Solicitor General and to Parliament. That is the only ground upon which you can lose your citizenship, other than having obtained it fraudulently.

**Senator Andreychuk:** Even if you have obtained it fraudulently, it is taken from you by an administrative act. If there is now discretion as to whether to take someone to a criminal court or to strip them of their citizenship, that is an important thing to bear in mind.

**Senator Fraser:** Apparently the national security provision only applies to the granting of citizenship, not to the revocation of it. Therefore, I withdraw in confusion, and I think perhaps, sir, you should too.

**Senator Finestone:** What article are you referring to?

**Senator Fraser:** I refer to subclause 23(2), which deals with national security concerns. It reads:

...any person who, in the opinion of the Minister, should not be granted citizenship, take the oath of citizenship or be issued a certificate of renunciation...

In single-syllabic words, this is saying that you cannot lose your citizenship just because you committed a crime after you became a citizen.

We could read the French version for further certainty. I confess that I have only read the English version.

**The Deputy Chairman:** That is very interesting.

**Senator Fraser:** The French is frequently clearer.

**The Deputy Chairman:** Do we conclude that once you have citizenship, you can never lose it due to the commission of a crime?

**Le sénateur Fraser:** Si vous viviez ici au Canada et que vos enfants sont nés ici, je ne pense pas qu'on puisse révoquer leur citoyenneté.

**Le vice-président:** Le témoin a dit que si un citoyen de naissance commet un crime, il peut être emprisonné mais ne perdra jamais sa citoyenneté. On peut révoquer seulement la citoyenneté de ceux qui ne sont pas nés au Canada et qui ont acquis la citoyenneté canadienne.

D'après vous, cela va à l'encontre du principe de l'égalité devant la loi. Je comprends cet argument.

**Le sénateur Andreychuk:** Mais il y a aussi une question de discrétion. Si un citoyen de naissance et un citoyen qui n'est pas de naissance commettent le même crime, le premier citoyen est assujéti à un processus judiciaire et l'autre est assujéti à un processus administratif pour lui révoquer sa citoyenneté, pas nécessairement en vertu de la loi, même si cela serait possible.

**Le vice-président:** En d'autres mots, moi je serais assujéti au système judiciaire de l'Ontario. Mais le cas du citoyen qui n'est pas né au Canada serait laissé à la discrétion du ministre.

**Le sénateur Fraser:** Ce n'est pas aussi arbitraire que ça. L'autre procédure est exécutée par un juge à la retraite, qui jouit d'une indépendance quasi judiciaire pendant son mandat. Il est comptable devant le solliciteur général et le Parlement. C'est la seule raison pour laquelle vous pourriez perdre votre citoyenneté, sauf bien sûr si vous l'avez obtenue par des moyens frauduleux.

**Le sénateur Andreychuk:** Même si vous l'avez obtenue par des moyens frauduleux, on la révoque par un processus administratif. Il faudrait garder cela à l'esprit de donner à quelqu'un la discrétion de décider si une personne sera assujéti au système judiciaire ou perdra sa citoyenneté.

**Le sénateur Fraser:** Apparemment, la disposition portant sur la sécurité nationale s'applique seulement à l'attribution de la citoyenneté, et ne s'applique pas à sa révocation. Je nage donc en pleine confusion et je pense, monsieur, qu'il doit en être de même pour vous.

**Le sénateur Finestone:** À quel article faites-vous allusion?

**Le sénateur Fraser:** Je parle du paragraphe 23(2), qui porte sur les problèmes de sécurité nationale. Je cite en anglais:

[...] any person who, in the opinion of the Minister, should not be granted citizenship, take the oath of citizenship or be issued a certificate of renunciation [...]

En langage ordinaire, cela veut dire qu'on ne peut pas perdre sa citoyenneté à cause d'un crime qu'on aurait commis après être devenu citoyen.

On pourrait lire la version française pour être plus certain. J'avoue que je n'ai lu que la version anglaise.

**Le vice-président:** C'est très intéressant.

**Le sénateur Fraser:** Le français est souvent plus clair.

**Le vice-président:** Faut-il conclure qu'une fois qu'on est citoyen, on ne peut jamais perdre sa citoyenneté pour avoir commis un crime?

**Senator Fraser:** No, you can only lose citizenship if you gained it fraudulently in the first place. We know that. This is the national security clause.

**The Deputy Chairman:** If citizens born in Canada commit a crime today, they do not lose their citizenship. Are you saying that if someone who has obtained citizenship commits the same crime today, they do not lose their citizenship?

**Senator Fraser:** That is right.

**Senator Moore:** I might go to jail for committing treason, but I will not lose my citizenship, while those other fellows will.

**Senator Fraser:** The researcher is saying no, and I think the researcher is right.

**The Deputy Chairman:** This is what we need to settle.

**Senator Fraser:** Maybe we need to have the officials in.

**The Deputy Chairman:** We will bring back the department officials and ask them that very question.

In my opinion, this is the most fundamental point of the day. If those persons will not lose their citizenship, that is the end of it. There is equality before the law.

I think we will conclude at this stage. We have exceeded our time, but it was a fascinating discussion.

I wish to thank you very much for your collaboration.

The committee adjourned.

**Le sénateur Fraser:** Non, on ne peut perdre sa citoyenneté que dans les cas où on l'a obtenue de manière frauduleuse pour commencer. Nous le savons bien. C'est l'article sur la sécurité nationale.

**Le vice-président:** Si un citoyen né au Canada commet un crime aujourd'hui, il ne perd pas sa citoyenneté. Dites-vous que si quelqu'un qui a obtenu la citoyenneté commettait le même crime aujourd'hui, il ne perdrait pas sa citoyenneté non plus?

**Le sénateur Fraser:** Exactement.

**Le sénateur Moore:** Je pourrais être emprisonné pour trahison, mais je ne perdrais pas ma citoyenneté, tandis que ces autres gens-là la perdront.

**Le sénateur Fraser:** L'attachée de recherche dit que non, et je pense qu'elle a raison.

**Le vice-président:** C'est ça qu'il faut déterminer.

**Le sénateur Fraser:** Nous devrions peut-être convoquer les fonctionnaires.

**Le vice-président:** Nous reconvoquerons les fonctionnaires du ministère pour leur poser cette question précise.

D'après moi, c'est la question la plus fondamentale. Si ces gens ne perdent pas leur citoyenneté, n'en parlons plus. Il y a égalité devant la loi.

Je pense que nous allons maintenant conclure. Nous avons dépassé notre temps, mais le débat était fascinant.

Je vous remercie beaucoup de votre collaboration.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, September 27, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian citizenship, met this day at 1:15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gérald-A. Beaudoin** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we will resume our study of Bill C-16. We have with us Professor Sears, Professor Braen and Mr. Blake.

**Mr. Alan M. Sears, Professor, University of New Brunswick:** Honourable senators, I admit I was a little surprised at first to be coming here. My background is in civic and citizenship education and the focus has not been on naturalization issues. When I tell my friends I work in citizenship education, they think I help people prepare to take their citizenship tests. That is not my focus at all. I focus on citizenship more broadly. However, having read your recent debates, I see you have a similar broad view of citizenship, and I feel more comfortable about being here.

OTTAWA, le mercredi 27 septembre 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne, se réunit aujourd'hui à 13 h 15 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Gérald A. Beaudoin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous allons reprendre notre étude du projet de loi C-16. Nous avons le plaisir d'accueillir le professeur Sears, le professeur Braen et M. Blake.

**M. Alan M. Sears, professeur, Université du Nouveau-Brunswick:** Honorables sénateurs, je reconnais avoir été un peu étonné, au début, d'être invité à venir ici. Je me suis spécialisé dans l'instruction civique plutôt que dans les questions de naturalisation. Lorsque je dis à mes amis que je travaille dans le domaine de l'éducation civique, ils pensent que j'aide les gens à préparer leur examen de citoyenneté. Ce n'est pas du tout mon champ d'étude. Je m'intéresse à la citoyenneté de façon plus générale. Néanmoins, en lisant le compte rendu de vos

There has been a huge explosion of interest around the world in civic and citizenship education, not only in the educational dimension but also in the dimensions of political and social theory. I brought with me just one of dozens of new books available today, many by Canadians. This one happens to be edited by, among others, Alan Cairns, a prominent Canadian political scientist. It is called *Citizenship, Diversity and Pluralism*. It is one of two books put out by Cairns in the past two years. The other, called *Citizens Plus*, looks at issues of citizenship for aboriginal peoples.

The interest is huge. Australia, the United States and Great Britain have large national initiatives in civic education. It is very interesting to see the work that is going on in England — not Great Britain — where citizenship has been a latecomer on the scene. People thought of themselves as British subjects, but now the language of citizenship and rights is very important in schools in England. Significant initiatives are being made to include citizenship education as a compulsory curricular requirement in what we would call middle schools and high schools over the next few years.

There are also national projects and significant super-national projects, the most prominent being the Council of Europe's efforts to build the new European citizen. An interesting debate is ongoing there about the euro, and a referendum on its use will be held tomorrow in Denmark. Polls suggest the referendum question may fail, but the interesting discussion was surrounding whose symbols should go on the euro. We place on our money many of our national symbols and our indications of civic pride.

That is just one example of a super-national project in the area of civic and citizenship education. There are others. This international activity is largely being driven, I would argue, by three different, interrelated crises.

There is a crisis of ignorance. Young citizens do not have the requisite knowledge for citizenship. Australia coined the term "civics deficit," and we hear all kinds of news about that. *The Globe and Mail* and the *National Post* have been great at telling us about the Dominion Institute findings that Canadians are ignorant of their history and traditions and other things they need to know to be good citizens.

The second crisis is one of alienation. Young citizens are alienated from the institutions and processes of civic life. We see all kinds of reports about voting rates, about people being cynical about politicians. Almost every survey will say that public trust in politicians and public institutions has declined significantly over the last 15 to 20 years.

délibérations récentes, j'ai vu que vous aviez la même vision générale de la citoyenneté et je me suis senti plus à l'aise pour venir ici.

L'éducation civique est un sujet qui suscite actuellement énormément d'intérêt dans le monde entier, non seulement en ce qui concerne sa dimension éducative, mais aussi dans le contexte des théories politiques et sociales. J'ai apporté avec moi une douzaine de nouveaux ouvrages sur la question dont un bon nombre ont été publiés par des Canadiens. Celui-ci a été édité, entre autres, par Alan Cairns, un éminent politologue canadien. Il s'intitule *Citizenship, Diversity and Pluralism*. C'est un des deux ouvrages que Cairns a publiés au cours des deux dernières années. L'autre s'intitulait *Citizens Plus* et examinait les questions de citoyenneté concernant les peuples autochtones.

C'est un sujet qui suscite énormément d'intérêt. L'Australie, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont entrepris de vastes initiatives nationales sur le plan de l'éducation civique. Il est très intéressant de voir le travail réalisé en Angleterre — non pas en Grande-Bretagne — où la citoyenneté est un sujet d'intérêt assez récent. Les gens se considéraient comme des sujets britanniques, mais maintenant la question de la citoyenneté et des droits revêt beaucoup d'importance dans les écoles d'Angleterre. D'importantes initiatives sont prises pour inclure l'instruction civique dans le programme scolaire des écoles intermédiaires et secondaires au cours des prochaines années.

Il y a également des projets nationaux et d'importants projets supranationaux, dont le principal est celui qu'a entrepris le Conseil de l'Europe pour créer le nouveau citoyen européen. Un débat intéressant se déroule actuellement en Europe au sujet de l'euro et les Danois se prononceront demain, dans un référendum, sur l'adoption de cette monnaie. D'après les sondages, le résultat du référendum risque d'être négatif, mais la discussion portait sur les symboles qui devaient figurer sur l'euro. Nous plaçons sur notre monnaie un grand nombre de nos symboles nationaux et de nos signes de fierté civique.

Ce n'est qu'un exemple de projet supranational dans le domaine de l'éducation civique. Je dirais que cette activité internationale est, en grande partie, le résultat de trois crises différentes mais reliées les unes aux autres.

Il y a la crise de l'ignorance. Les jeunes citoyens ne possèdent pas les connaissances qu'exige la citoyenneté. L'Australie a parlé de «déficit civique» et on nous rapporte toutes sortes de faits à ce sujet. Le *Globe and Mail* et le *National Post* nous ont révélé que, d'après les conclusions de l'Institut du Dominion, les Canadiens ne connaissent pas leur histoire et leurs traditions ainsi que les choses qu'il faut savoir pour être un bon citoyen.

La deuxième crise est celle de l'aliénation. Les jeunes citoyens se sentent à l'écart des institutions et des mécanismes de la vie civile. Nous lisons toutes sortes d'articles sur la participation aux élections, sur le cynisme des gens vis-à-vis de la classe politique. Pratiquement chaque sondage indique que la confiance du public dans la classe politique et les institutions publiques a nettement diminué au cours des 15 à 20 dernières années.

The final crisis is a crisis of agnosticism. We believe young citizens do not believe in the values of democratic citizenship. So we see all kinds of news reports about youth joining xenophobic groups, becoming skinheads, torturing their peers at school, and that kind of thing. That causes part of the crisis of citizenship.

Someone like me should be very happy about this renewed interest. For example, in 1994 the Australian government committed \$25 million to civic education programs in Australia. That does not sound like a lot of money on Parliament Hill, but if you work in education outside of math, science and technology nowadays, you know it is a huge amount of money. The Americans have funded their Center for Civic Education to the tune of \$10 million a year and have done so for a number of years. It does work all over the United States and around the world in civic education. All of this, I would argue, or much of it, is because it would generate a crisis.

Of course, there is a huge public discussion in Canada. We can barely get a so-called national newspaper nowadays without some sense of crisis about what our citizens know or do not know. Unfortunately, I think that in most cases we have misdiagnosed the crisis. We do a very poor job of citizenship education. When we misdiagnose the crisis, we misprescribe the cure. Jack Granatstein wrote a popular book entitled, *Who Killed Canadian History?* which proposes some cures that I think are at best misguided. There is certainly no evidence that what he suggests will work in terms of civic and citizenship education.

I should like to suggest several things to this committee about civic education. The first that is we need to recognize that citizenship is complex. It is not simple. In your earlier debates, Senator Kinsella raised the point that there did not seem to be much discussion of broader issues of citizenship in the bill; rather, the discussion was more focused on naturalization. He talked about including some of the language of values and rights and responsibilities in the bill. I would concur. However, we sometimes think that if people were to adhere to what we call Canadian values, all kinds of social questions and problems would go away. In fact, we know that our values often bump up against one another. In New Brunswick, we value free speech. We have also had a very infamous character by the name of Malcolm Ross who has published some reprehensible speech, and we struggle with what to do about that. It is not easy for us. We also value people's right to be free from harm, and we know that some speech constitutes harm, so we struggle.

When the minister spoke to the committee about the test, she said that we still expect prospective citizens to know about their new home. What is it they should know? I submit to you that the citizenship test they do now is completely and utterly inadequate, and it reflects some of the worst thinking from this movement of crisis. Let me illustrate with an example from my family.

La dernière crise est celle de l'agnosticisme. Les jeunes citoyens ne croient pas dans les valeurs de la citoyenneté démocratique. Nous entendons beaucoup parler de ces jeunes qui se joignent à des groupes xénophobes, qui deviennent des «skinheads», qui torturent leurs camarades d'école, et cetera. C'est une des causes de la crise de la citoyenneté.

Une personne comme moi devrait se réjouir de ce regain d'intérêt. Par exemple, en 1994, le gouvernement australien a consacré 25 millions de dollars aux programmes d'éducation civique. Le montant ne paraît peut-être pas énorme sur la Colline parlementaire, mais si vous travaillez dans le secteur de l'éducation, en dehors des maths, des sciences et de la technologie, vous savez qu'il s'agit d'une somme considérable. Les Américains ont financé leur Center for Civic Education à raison de 10 millions de dollars par an et cela pendant plusieurs années. Le Centre étend ses activités à l'ensemble des États-Unis et au monde entier. Je dirais que tout cet effort est dû au risque de crise.

Bien entendu, cela a fait l'objet d'un débat public considérable au Canada. Il est difficile d'ouvrir un journal diffusé à l'échelle nationale sans avoir l'impression qu'on s'alarme devant l'ignorance de nos concitoyens. Malheureusement, je crois que dans la plupart des cas, nous n'avons pas su diagnostiquer la crise. Nos résultats sont très médiocres en ce qui concerne l'éducation civique. Comme nous ne savons pas diagnostiquer la crise, nous ne savons pas prescrire le bon remède. Jack Granatstein a écrit un livre à succès intitulé: *Who Killed Canadian History?* qui propose certaines solutions qui me paraissent pour le moins boiteuses. Rien ne prouve que ce qu'il suggère améliorera l'éducation civique.

Je voudrais faire plusieurs suggestions au comité au sujet de l'éducation civique. Il faut d'abord reconnaître que la citoyenneté est une notion complexe. Ce n'est pas simple. À l'occasion de vos débats antérieurs, le sénateur Kinsella a fait valoir qu'on ne semblait pas parler beaucoup de la citoyenneté au sens large dans le projet de loi et qu'on mettait davantage l'accent sur la naturalisation. Il a proposé d'y parler de valeurs, de droits et de responsabilités. Je suis d'accord. Néanmoins, nous pensons parfois que si les gens doivent adhérer à ce que nous considérons comme les valeurs canadiennes, toutes sortes de problèmes sociaux disparaîtront du même coup. En fait, nous savons que nos valeurs sont souvent en contradiction. Au Nouveau-Brunswick, nous valorisons la liberté d'expression. Nous avons également eu un triste personnage du nom de Malcolm Ross qui a publié des discours répréhensibles et nous nous demandons que faire en pareille situation. Ce n'est pas facile. Nous valorisons également le droit des gens d'être à l'abri des préjugés et nous savons que certains discours représentent un préjugé et c'est pourquoi nous nous battons.

Lorsque la ministre vous a parlé du test, elle a dit que nous nous attendons encore à ce que les citoyens soient informés sur leur nouvelle patrie. Mais que devraient-ils savoir? J'estime que le test qu'ils subissent actuellement pour obtenir la citoyenneté est tout à fait inadéquat et reflète certains des pires aspects de cette crise. Permettez-moi de vous citer un exemple personnel.

Two years ago my daughter was studying for a Canadian history test in Grade 8. The night before the test she came down and gave me her notebook and said, "Ask me some questions." One of the things she needed to know was the date of Confederation. I asked, "Well, what are you going to put down?" She said, "1867." I said, "I don't think you should put down 1867." "What do you mean?" she replied. I said, "I think you should put down 1949." She said, "That is not the right answer." I said, "It is the right answer if you live in Newfoundland."

That is what I want my daughter to know about Confederation. I do not want her to know that it happened in 1867. I want her to know that it is an evolving relationship. It is a way that we live together. We began talking about it some time in the last third of the 19th century, we continue to talk about it, and we will continue to talk about it. It is a fluid thing. It is a complex thing.

I was reminded of that today. I was early, and I walked around Parliament Hill. I went over to the Centennial Flame, and what did I see but 1867 and 1870 and 1871 and 1873 and so on, up to the current discussions reflected in the Calgary Declaration. Those are all part and parcel of Confederation. That is what I want my daughter to understand. I do not want her to know necessarily that there was an event in 1867. Certainly it is an important date in the evolution of that relationship, but when we reduce civic education to that, it is almost meaningless, I would counter, and that is why people do not know it. When people take surveys that are reported in the national press, they fail, not because they did not learn this stuff in school, but because they did not learn it with any sense of context.

In London, England, they have ESL programs for new immigrants. Those ESL programs are focused on educating new citizens, not only on the bits of trivia about living in England, but also about important issues and questions facing English society. They have programs in the course of learning English where those immigrants are connected to a community organization and work in the organization. They have to interview people about the issues that that organization faces and get involved in some of those issues and come back and report to their fellow students. Each student gets an in-depth look at a single issue or question or social organization, and then all the students come back together and talk with their peers about it. It is a way to learn English and also to learn about citizenship in a much more complicated way than the 200 questions from which we select 20 questions for our new citizens. Citizenship is complex.

The second thing I want to emphasize is that citizenship is fluid. It is not a stable state of affairs, and that is reflected in the debates about this bill. Most of you, in your questions, have talked about how the legislation has evolved from its 1946-47 manifestation to its 1997 manifestation to this manifestation. The minister argued that things have changed, so

Il y a deux ans, ma fille, qui était en huitième année, préparait un examen sur l'histoire du Canada. La veille de l'examen, elle m'a remis son livre en me demandant de lui poser des questions. Une des choses qu'elle devait savoir était la date de la Confédération. Je lui ai demandé: «Quelle réponse vas-tu donner?». Elle m'a répondu: «1867». Je lui ai dit: «Je ne pense pas que tu devrais répondre 1867». «Que veux-tu dire?» m'a-t-elle demandé. Je lui ai dit que la réponse était plutôt 1949. Elle m'a dit que ce n'était pas la bonne réponse. Je lui réponds: «C'est la bonne réponse si tu habites à Terre-Neuve».

C'est ce que je veux que ma fille sache au sujet de la Confédération. Je ne veux pas qu'elle pense que c'est arrivé en 1867. Je veux qu'elle sache que nos relations ont évolué. C'est ainsi que nous vivons ensemble. Nous avons commencé à parler de la Confédération au cours du dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, nous en parlons encore et nous continuerons d'en parler. C'est quelque chose de fluide et de complexe.

J'y ai repensé aujourd'hui. Je suis arrivé tôt, j'ai marché sur la colline du Parlement. Je suis allé à la Flamme du Centenaire, et tout ce que j'ai vu c'est 1867 et 1870 et 1871 et 1873 et ainsi de suite, jusqu'aux discussions qui ont donné lieu à la Déclaration de Calgary. Tout cela fait partie de la Confédération. C'est ce que je veux que ma fille comprenne. Je ne veux pas nécessairement qu'elle sache qu'il s'est produit quelque chose en 1867. C'est certainement une date importante dans l'histoire de ce lien, mais quand on réduit l'éducation civique à cela, ça ne veut presque rien dire, à mon avis, et c'est pourquoi les gens ne le savent pas. Quand des gens participent à des sondages dont on fait état dans la presse nationale, ils échouent, non pas parce qu'ils n'ont pas appris ces choses à l'école, mais parce que ces choses ne leur ont pas été présentées dans un contexte historique.

À Londres, en Angleterre, on a des programmes d'enseignement de l'anglais langue seconde pour les nouveaux immigrants. Ces programmes se concentrent sur l'éducation des nouveaux citoyens, et on ne leur présente pas que des connaissances anecdotiques sur la vie en Angleterre mais aussi des dossiers importants, des questions importantes auxquels fait face la société anglaise. On a là-bas des programmes d'enseignement de l'anglais où les nouveaux immigrants sont mis en rapport avec une organisation communautaire et y travaillent. Ils doivent interviewer des gens sur les questions dont l'organisation s'occupe et travailler à certains de ces dossiers et faire rapport de tout cela à leurs camarades de classe. Chaque étudiant examine en profondeur une question unique ou une organisation sociale donnée, puis tous les étudiants se réunissent et en discutent avec leurs camarades. C'est une façon d'apprendre l'anglais et d'en connaître aussi davantage sur la citoyenneté et cela de façon plus approfondie qu'en étudiant les 200 questions dont 20 pourront être posées aux nouveaux citoyens. La citoyenneté est complexe.

La deuxième chose que je veux souligner, c'est que la citoyenneté évolue. Ce n'est pas une chose stable, et on le voit bien dans les débats qui portent sur ce projet de loi. La plupart d'entre vous, dans vos questions, ont parlé de la façon dont la législation a évolué depuis 1946-1947 jusqu'à la Loi de 1997 et jusqu'au présent projet de loi. Le ministre a fait valoir que la

therefore the bill has to change. Senator Kinsella used the phrase "sterile naturalization." We treat citizenship as if it were a fixed thing.

In my own work looking at the history of the federal government's involvement in citizenship education, I can see over time the federal government trying to fix, if you like, a national identity. The government began with something I call heroic pioneers, and it moved to the bilingual-bicultural reality. The document said things like "Canadians have to realize that Canada is in fact a bilingual-bicultural country." It is not. It is by policy and by law a bilingual-bicultural country, but not by any kind of fact or reality. That policy and law evolved because of those kinds of discussions we had together. We worked them out. Canada is a plural and officially multicultural country. Again, those are acts of policy and law, not necessarily statements of reality. That is the way we have decided to think about ourselves, and that happened over a period of time.

When Senator Kinsella spoke to your committee in June, he said that attempting to define the essential nature of Canadian citizenship has become a sort of national pastime. I hope he was not lamenting that, because that is exactly what I think it ought to be. A colleague of mine once said that Canadians are people who are always arguing about what it means to be Canadian, and the purpose of citizenship education is to introduce people to that debate in an informed way. I would concur with that.

Canada is a conversation, and we want people to join the conversation. Much of our civic education is focused on getting people to come to some sense of a preconceived ideal, but it is not there and should not be there. We need to introduce new Canadians to the issues, debates and questions that concern older Canadians and to introduce them to those debates in an informed way.

**Mr. Raymond Blake, Director, Saskatchewan Institute of Public Policy:** Honourable senators, I am delighted that you invited me to come and express my views on Bill C-16. One would certainly expect a great deal of debate and discussion whenever a government attempts to touch in any way basic citizenship laws. There is much that can be said about Bill C-16 specifically and much that can be said generally about the notion of citizenship, and I should like to follow Professor Sears by talking generally about citizenship.

Citizenship is neither merely a legal concept nor a parliamentary act. Citizenship defines who we are as citizens and who we are as a nation. Citizenship implies rights. It implies responsibilities. It implies loyalty and commitment to a nation or to a common cause. Unfortunately, after reading Bill C-16, I come to the conclusion that the bill will do little to inspire Canadians. The bill does not respond in any meaningful way to the growing sense of Canadianism that we see sweeping this nation of ours.

situation évoluée, et que le projet de loi doit donc en tenir compte. Le sénateur Kinsella a parlé de «naturalisation stérile». Nous traitons la citoyenneté comme si c'était une chose immuable.

Dans le cadre de mon propre travail sur l'histoire de la participation du gouvernement fédéral à l'éducation civique, je peux voir qu'au fil du temps le gouvernement fédéral a essayé de cerner, si l'on veut, l'identité nationale. Le gouvernement a commencé par ce que j'appelle les pionniers héroïques, puis il est passé à la réalité bilingue et biculturelle. Dans le document, on dit entre autres choses que les Canadiens doivent comprendre que le Canada est en fait un pays bilingue et biculturel. Ce n'est pas le cas. C'est en vertu de la politique et des lois que nous avons un pays bilingue et biculturel, mais ce n'est pas du tout un fait ni une réalité. Cette politique et ces lois ont évolué en raison des discussions comme celle-ci que nous avons ensemble. Nous y avons travaillé. Le Canada est un pays pluraliste et officiellement multiculturel. Encore là, ces mesures politiques et législatives ne reflètent pas nécessairement fidèlement la réalité. C'est ainsi que nous avons choisi de nous voir, et cela s'est fait sur une certaine période.

Quand le sénateur Kinsella s'est adressé à votre comité en juin, il a dit que c'était en quelque sorte devenu un passe-temps national que de tenter de définir la nature de la citoyenneté canadienne. J'espère qu'il ne disait pas cela pour le déplorer, parce que je pense que c'est exactement ce qu'il faut faire. Un de mes collègues a dit un jour que les Canadiens sont des gens qui discutent constamment de ce que cela signifie d'être Canadien, et le but de l'éducation civique c'est de faire participer les gens à ce débat de façon éclairée. Je suis d'accord avec lui.

Le Canada est une conversation, et nous voulons que les gens participent à cette conversation. Notre éducation civique consiste en grande partie à amener les gens à adhérer à un certain idéal préconçu, mais il n'existe pas et ne devrait pas exister. Nous devons sensibiliser les nouveaux Canadiens aux questions, aux débats et aux dossiers qui préoccupent les Canadiens de longue date et les faire participer à ces débats de façon informée.

**M. Raymond Blake, directeur, Saskatchewan Institute of Public Policy:** Honorables sénateurs, je suis ravi d'avoir été invité à exprimer mes vues sur le projet de loi C-16. Il faut certainement s'attendre à de multiples débats et discussions quand le gouvernement s'apprête à modifier une loi aussi essentielle que celle qui a trait à la citoyenneté. Il y en a long à dire au sujet du projet de loi C-16 en tant que tel ainsi qu'à propos de la notion de citoyenneté, et à l'instar de M. Sears je vais quant à moi parler de la citoyenneté de façon générale.

La citoyenneté n'est ni un simple concept juridique ni une mesure législative parlementaire. La citoyenneté définit qui nous sommes en tant que citoyens et qui nous sommes en tant que nation. La citoyenneté suppose des droits. Elle suppose des responsabilités. Elle suppose la loyauté et l'engagement envers une nation ou une cause commune. Malheureusement, après avoir lu le projet de loi C-16, j'en conclus que celui-ci ne sera pas une grande source d'inspiration pour les Canadiens. Il ne tient pas vraiment compte du sentiment grandissant de «canadianité» que nous voyons déferler sur le pays.

Professor Sears talked about his daughter. To bring equity to that, I should like to talk about my son, a seven year old who has spent time in New Brunswick and Saskatchewan. Neither of those societies is really pluralistic in the same way as Toronto, yet when you walk into small-town New Brunswick or bigger-town Saskatchewan you do see people from around the world. You see kids standing there singing their national anthem every morning. You see them colouring the maple leaf with great pride. I believe that a citizenship bill should be geared particularly towards young Canadians as well as new Canadians.

In preparing for this presentation I went back to the original Citizenship Act of 1947. The Honourable Paul Martin, Sr., introduced that first citizenship act and he told Parliament at the time that citizenship means more than the right to vote, more than the right to hold and transfer property, more than the right to move freely under the protection of the state. He also said that citizenship is the right to full partnership in the fortune, the misfortune and the future of the nation. For him, citizenship was a mark of nation building. It was a mark of creating a new type of Canada to address the changing and evolving nation that Professor Sears spoke about a moment ago.

Despite the praise that has been heaped on Mr. Martin and the Citizenship Act since 1947, it is worth pointing out that the act was not greeted with open arms in 1947, nor was it greeted as a wonderful piece of legislation. While many French-speaking and English-speaking Liberals thought it was a wonderful thing to mark Canadian identity as separate from the British identity, the act was not welcomed by many small "t" Tories and many imperialists, who thought that we were turning our backs on Great Britain and that it was the curse of death for our nation.

Some honourable senators will no doubt recall much better than I that the maple leaf flag, an important national symbol, was not initially embraced by Canadians. In fact, its proposed adoption created great debate and much discord, yet it has become an enduring and lasting symbol.

All instruments of nation building are difficult. They stimulate debate, and so they should. They generate controversy, yet they are all important symbols of who we are as Canadians.

Courageous leadership, which we expect from our elected officials, is required for nation building. Unfortunately, Bill C-16 does not show courageous leadership. It does not talk about what it means to be Canadian for most Canadians.

It is clear that the role of the citizen commissioners who will be appointed if this piece of legislation is enacted is to promote active citizenship in the community. Yet, in the discussions surrounding the bill, the Department of Citizenship and Immigration gives no indication that the Government of Canada

M. Sears a parlé de sa fille. Pour ne pas être en reste, j'aimerais parler de mon fils, qui a sept ans et qui a passé du temps au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan. On ne peut pas dire de ces sociétés qu'elles sont aussi pluralistes que peut l'être Toronto, et pourtant quand on visite une petite ville du Nouveau-Brunswick ou une grande ville en Saskatchewan on y voit des gens qui viennent de partout dans le monde. On voit des enfants qui tous les matins y entonnent leur hymne national. On les voit dessiner et colorier la feuille d'érable avec beaucoup de fierté. Je crois qu'un projet de loi sur la citoyenneté devrait s'adresser particulièrement aux jeunes Canadiens ainsi qu'aux nouveaux Canadiens.

En prévision de mon témoignage, je suis allé consulter la Loi de 1947 sur la citoyenneté. L'honorable Paul Martin, père, avait présenté cette première Loi sur la citoyenneté et il avait dit au Parlement de l'époque que la citoyenneté, c'était bien plus que le droit de voter, plus que le droit de posséder des biens et de les céder, plus que le droit de se déplacer librement sous la protection de l'État. Il avait aussi dit que la citoyenneté c'était le droit de participer entièrement à la bonne fortune, à la mauvaise fortune et à l'avenir de la nation. Pour lui, la citoyenneté était un signe de l'édification d'une nation. C'était un signe qu'on créait un nouveau type de Canada pour tenir compte du changement et de l'évolution dont M. Sears a parlé il y a un instant.

Malgré les éloges qui ont plu sur M. Martin et la Loi sur la citoyenneté depuis 1947, il faut bien rappeler que cette loi n'a pas été accueillie avec enthousiasme en 1947, et n'a pas été saluée alors comme une excellente mesure législative. Même si de nombreux libéraux francophones et anglophones considéraient à l'époque que c'était une merveilleuse chose que de distinguer l'identité canadienne de l'identité britannique, la loi n'avait pas été bien accueillie par bon nombre de conservateurs avec un petit «c» et de nombreux impérialistes, qui jugeaient que nous tournions le dos à la Grande-Bretagne et qu'elle sonnait le glas de notre nation.

Des sénateurs se rappelleront aussi sans doute encore mieux que moi que l'unifolié, cet important symbole national, n'a pas au début recueilli les faveurs des Canadiens. En fait, la proposition de l'adopter a engendré un immense débat et beaucoup de dissensions, et pourtant il est maintenant devenu un symbole durable.

Tous les instruments qui permettent d'édifier une nation présentent des difficultés. Ils stimulent les débats, et c'est très bien ainsi. Ils suscitent la controverse, et pourtant ce sont tous d'importants symboles de qui nous sommes en tant que Canadiens.

Pour édifier une nation, il faut pouvoir compter sur un leadership courageux, ce que nous attendons de nos élus. Malheureusement, le projet de loi C-16 ne fait pas montre d'un leadership courageux. On n'y parle pas de ce que cela signifie d'être Canadien pour la majorité des Canadiens.

Il est clair que le rôle des commissaires à la citoyenneté qui seront nommés si ce texte de loi est adopté consistera à promouvoir une citoyenneté active au sein des communautés. Pourtant, dans les discussions entourant le projet de loi, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration n'indique pas que

intends to promote citizenship education in the way Professor Sears talked about. There is no indication that the minister will follow the lead of the Right Honourable David Blunkett, Secretary of State for Education and Employment in the U.K., who recently said that it is essential that as a nation they must do more to develop a sense of citizenship among their young people: they must show that in a modern democracy there are roles and responsibilities that citizens of their nation must perform. In fact, our Canadian oath of citizenship was revised in clause 34 of the bill, according to the department's own words on their Web site, for two reasons, one being that the proposed oath is more concise and easier for new Canadians to recite. That is hardly the stuff that will instil a sense of nation in our young people and hardly the thing that builds a nation like ours.

Canada has seen tremendous challenges in the last decade. There has been fundamental change, and there are a number of things we could talk about. We could talk about Quebec's place in Confederation, and we could talk about Meech Lake and Charlottetown. Although a number of people perhaps had some problems with Quebec getting special distinct status, for most Canadians, myself included, that was a notion of citizenship that people were debating. The debate was acrimonious and bitter, but it was also useful.

Any time a government brings in a piece of legislation to deal with citizenship in a country like ours, which is diverse, divided by ethnicity, religion and class, there are no clear and common values. If I were a parliamentarian I would not want to try to devise a piece of legislation that describes what it is to be a citizen of Canada; yet, as a citizen, I expect our legislators to do precisely that.

Our legislators must realize that there are a large number of people across this country who are concerned about this country and who are committed Canadians. I have seen them in my classes and in my child's school. However, from this commitment come difficult choices. There are probably useful things in this bill, but I think that when we talk about citizenship we expect courage, we expect leadership. When we talk about citizenship — something basic to us as Canadians and as citizens of this great country — I think we expect a little more, particularly for our young people, who are wrestling with what it means to be Canadians.

[Translation]

**Mr. André Braen, Professor, University of Ottawa:** It is a privilege and an honour for me to have this opportunity to appear before you today. I will be much more technical and procedural than my two colleagues before me.

With respect to Bill C-16, I have been asked to deal primarily with the role of the Federal Court of Canada in the process through which Canadian citizenship is lost or revoked, or in the case of annulment of the obtaining of citizenship. As you can see from the outset, the focus of my comments will be extremely limited.

le gouvernement du Canada a l'intention de promouvoir l'éducation civique de la façon préconisée par M. Sears. Rien n'indique que la ministre va suivre l'exemple du très honorable David Blunkett, secrétaire d'État à l'éducation et à l'emploi du Royaume-Uni, qui a récemment dit qu'il était essentiel qu'en tant que nation on fasse davantage pour éveiller les jeunes à l'importance de la citoyenneté: On doit montrer que dans une démocratie moderne il y a des rôles et des responsabilités que les citoyens doivent assumer. En fait, au Canada, notre serment de citoyenneté a été revu à l'article 34 du projet de loi, de l'aveu même des responsables du ministère sur leur site Web, pour deux raisons, la première étant que le serment proposé est plus concis et facile à réciter pour les nouveaux Canadiens. C'est loin d'être un serment propre à éveiller le sentiment national chez les jeunes et c'est loin d'être le genre de chose qui peut édifier une nation comme la nôtre.

Le Canada a eu d'énormes défis à relever au cours des 10 dernières années. Il y a eu un changement radical et on pourrait parler à cet égard de plusieurs choses. On pourrait parler de la place du Québec dans la Confédération, du lac Meech et de Charlottetown. Certains avaient sans doute du mal à concevoir que le Québec obtienne un statut distinct, mais pour la plupart des Canadiens, y compris pour moi, on débattait alors de la notion de citoyenneté. Le débat a été amer et acrimonieux, mais il a aussi été utile.

Lorsqu'un gouvernement présente une mesure législative traitant de la citoyenneté dans un pays comme le nôtre, qui est diversifié sur le plan des groupes ethniques, des religions et des classes, il n'y a guère de valeurs communes. Si j'étais parlementaire, je n'essaierais même pas de concevoir un projet de loi décrivant ce que représente la citoyenneté au Canada, mais en tant que citoyen, c'est précisément ce que j'attends du législateur.

Nos parlementaires doivent savoir qu'un grand nombre de nos concitoyens se préoccupent de l'avenir de ce pays et se sentent profondément Canadiens. J'en ai rencontré parmi mes élèves et à l'école que fréquente mon enfant. Pourtant, leur engagement comporte aussi des choix délicats. Il y a sans doute des choses utiles dans ce projet de loi, mais j'estime que lorsqu'on parle de citoyenneté, on s'attend à trouver du courage et du leadership. Lorsqu'on parle de citoyenneté — et c'est une notion bien élémentaire pour les Canadiens et les citoyens de ce grand pays — on a de plus grandes ambitions, en particulier pour nos jeunes qui se demandent ce que c'est qu'être Canadien.

[Français]

**M. André Braen, professeur, Université d'Ottawa:** C'est un privilège et un honneur pour moi de pouvoir intervenir auprès de vous aujourd'hui. Je serai beaucoup plus technique, beaucoup plus procédurier que mes deux collègues précédents.

En ce qui concerne ce projet de loi C-16, on m'a demandé surtout de vérifier l'intervention de la Cour fédérale du Canada dans le processus de perte ou de révocation de la citoyenneté canadienne ou encore dans le cas de l'annulation d'une attribution de citoyenneté. Vous voyez donc que l'objet de mes commentaires dès le départ sera extrêmement limité.

I have looked very closely at this bill, and clearly, in keeping with the focus of my presentation, I paid particular attention to the provisions of the bill dealing with revocation or loss of citizenship and annulment of the obtention of citizenship.

Under section 16, as drafted, the Governor in Council may make an order revoking Canadian citizenship. In order to do so, the minister responsible for the act must first draft a report. Revocation is possible only in cases of fraud, false representation or knowing concealment by the person concerned. Revocation can thus occur only in specific circumstances.

Section 17, as drafted, provides that the minister who must submit his or her report to the government before proceeding with revocation, must first notify the person concerned of his intention. The minister must also notify the person concerned that the matter can be referred to the Federal Court of Canada for a ruling. In other words, the Federal Court of Canada can be asked to check whether, on the merits, there was indeed fraud, false representation or knowing concealment.

The decision of the Trial Division of the Federal Court of Canada is final. Obviously, the person concerned can thus ask the Federal Court for a ruling on the matter or can waive that right. Note that in a case of revocation, the bill provides for potential intervention by the Federal Court of Canada.

Section 18 provides that the minister responsible for the administration of the act may, by order, declare that the obtention, retention, renunciation or resumption of Canadian citizenship is, and always has been, void. Section 18 sets out the cases in which this may occur: if the person concerned used a false identity or if section 28, as drafted, applies, that is, if it turns out that Canadian citizenship was granted to a person who should not have been entitled to it because he or she falls into one of the categories referred to in section 28.

Section 18 also provides that in such a case, before proceeding with annulment, the minister must notify the person by saying: "Look, we are planning to annul your grant of citizenship. You may request that the Trial Division of the Federal Court of Canada check whether our decision is legal."

In general, section 29 requires the minister to advise individuals covered by the act of their right to apply to the Federal Court of Canada for judicial review of government decisions. Furthermore, under section 30, the minister may reverse her own decision under certain circumstances.

I would like to draw the attention of the honourable senators to two features. First, with respect to potential intervention by the Federal Court of Canada, the bill, as drafted, distinguishes between revocation of citizenship on the one hand — that is, intervention by the Governor in Council based on the minister's report, which must state that the Federal Court of Canada may be

J'ai regardé avec beaucoup d'intérêt ce projet de loi et, évidemment, pour être fidèle à l'objet de mon intervention, j'ai étudié de façon plus particulière les dispositions du projet de loi qui traitent de la révocation ou de la perte de la citoyenneté ou de l'annulation d'une attribution de la citoyenneté.

L'article 16, tel que proposé, permet aux gouverneurs en conseil, par décret, de révoquer la citoyenneté canadienne. Pour ce faire, on doit préalablement rédiger un rapport qui sera le fait du ministre chargé de la loi. Cette possibilité de révocation n'intervient que dans les cas de fraude, de fausse déclaration ou de dissimulation intentionnelle de la part de l'intéressé. Il existe des cas bien précis où la révocation peut intervenir.

L'article 17, tel que proposé, prévoit que le ministre qui doit ainsi remettre son rapport au gouvernement, avant que celui-ci ne puisse procéder à la révocation, établisse un rapport, mais que préalablement il doive aviser l'intéressé de son intention. Il doit également l'aviser de la possibilité de demander à la Cour fédérale du Canada de se pencher, de se prononcer sur le cas. Autrement dit, de demander à la Cour fédérale du Canada de vérifier si, sur le fond, il y a eu effectivement fraude, fausse déclaration ou dissimulation essentielle.

La décision de la division de première instance de la Cour fédérale du Canada est finale à ce sujet. Évidemment, l'intéressé peut ainsi demander que la Cour fédérale se prononce sur son cas, comme il peut renoncer à ce droit. On remarquera que dans le cas de la révocation, il y a une intervention possible de la Cour fédérale du Canada prévue par le projet de loi.

L'article 18 prévoit que le ministre, qui sera chargé de l'application de la loi peut, par arrêté, annuler une attribution de la citoyenneté canadienne par un acte de conservation, de répudiation ou par un acte de réintégration dans la citoyenneté canadienne. L'article 18 prévoit les cas où cela peut se faire: s'il y a eu fausse identité de la part de l'intéressé ou encore si l'article 28, tel que projeté, s'applique, c'est-à-dire si on a, finalement, attribué la citoyenneté canadienne à une personne qui n'aurait pas eu le droit de se voir attribuer la citoyenneté canadienne à cause de l'un des cas visés à l'article 28.

Par ailleurs — toujours sous le même article 18 — on prévoit que dans un tel cas, le ministre, avant de procéder à l'annulation, doit aviser l'intéressé et lui dire: «Écoutez, on se prépare à annuler votre attribution de citoyenneté. Vous avez la possibilité de demander à la section de première instance de la Cour fédérale du Canada de vérifier la légalité de la décision qui sera ainsi prise.»

L'article 29 donne — en général — au ministre un devoir d'aviser les individus couverts par l'application de la loi de leur droit de demander à la Cour fédérale du Canada le contrôle judiciaire des décisions qui sont prises par l'administration. De plus, l'article 30 permet au ministre de réviser sa propre décision dans certains cas.

Je voudrais attirer l'attention de cette honorable Chambre sur deux caractéristiques. D'abord, en ce qui a trait à l'intervention possible de la Cour fédérale du Canada, le projet de loi, tel que rédigé, fait une distinction entre, d'une part, un cas de révocation de la citoyenneté — c'est-à-dire l'intervention du gouverneur général en conseil qui se fait sur rapport du ministre et ce rapport

called upon to intervene — and on the other hand, the process of annulment of the obtention of citizenship, the purpose of which is completely different.

In one case, the Federal Court of Canada can rule on the merits and determine whether there was fraud. In the other case, it says that the Federal Court does not deal with the merits and only checks that the process was legal. A judicial review application to the Federal Court of Canada under Section 18.1 of the Federal Court Act calls upon the court to exercise its review power, to check whether or not the decision was legal.

Second, another distinction stems from the bill as drafted: the bill distinguishes between, on the one hand, the Federal Court's ability to intervene as a court of law and to rule on the merits of a matter, and on the other hand, to intervene by way of judicial review. In other words, in one case, the intervention is based on legality, and in the other case, it is based on the merits.

Whether we are referring to revocation of Canadian citizenship or to the minister's annulment of the obtention or resumption of citizenship, the legal consequences are the same, the person loses the rights attached to the status of Canadian citizen. More specifically, constitutionally, the individual whose citizenship is revoked or annulled also loses his or her constitutional rights, rights entrenched in the Constitution. The Canadian Charter of Rights and Freedoms, as you know, proclaims human rights, individual rights, but also proclaims rights that can only be exercised by Canadian citizens. For example, Section 3, the right to vote for a provincial legislature or the Parliament of Canada, the right to run for election. Section 6 provides for mobility rights, the right to leave and enter Canada and to travel from coast to coast. Section 23 of the Charter gives parents the right to have their children taught in the minority language of the province in which they live. That right belongs to all Canadian citizens. Whether we are referring to revocation or annulment, the legal consequences are the same, particularly with respect to the loss of constitutional rights.

That being the case, one wonders why a distinction is made with respect to the applicable procedure and the Federal court's intervention. Why, in one case, is the court asked to rule on the merits of the matter, while in the other case, it is merely asked to check whether the decision was legal.

Reviewing the legality of administrative decisions is not necessarily straightforward; it falls into the "relatively complex" category. My question to you is the following: Would not wisdom require Parliament to provide for court intervention — in this case the Federal Court of Canada — for a ruling on the merits of the matter, not just where there is fraud, but also where there are prohibitions, to determine whether the provisions of Section 28 have been applied and interpreted correctly? In other words,

doit faire état de la possibilité de faire intervenir la Cour fédérale du Canada — et, d'autre part, le processus d'annulation d'une attribution de citoyenneté qui vise des objets complètement différents.

Dans un cas, on permet à la Cour fédérale du Canada de se prononcer sur le fond et de vérifier s'il y a eu fraude. Dans l'autre cas, on dit que la Cour fédérale n'intervient pas sur le fond et ne fait que vérifier la légalité du processus. Faire appel au contrôle judiciaire de la Cour fédérale du Canada, en vertu de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale du Canada, c'est demander à la cour d'exercer son pouvoir de contrôle et de surveillance, c'est lui demander de vérifier si la décision est légale ou pas.

Deuxièmement, une autre distinction issue du projet de loi tel que libellé: on fait une différence entre, d'une part, la capacité de la Cour fédérale d'intervenir comme tribunal judiciaire et de se prononcer sur le fond d'une histoire et, d'autre part, d'intervenir à titre de contrôle judiciaire. Autrement dit, dans un cas on intervient sur la légalité et dans l'autre cas, on intervient sur le fond.

Que l'on parle de révocation de la citoyenneté canadienne ou encore que l'on parle de l'annulation par la ministre d'une attribution de citoyenneté ou de réintégration dans la citoyenneté, les conséquences au plan légal sont les mêmes. L'intéressé perd les droits qui vont avec le statut qui découle de la citoyenneté canadienne. De façon plus particulière et au niveau constitutionnel, l'individu qui se voit révoquer ou annuler une attribution de citoyenneté, perd également des droits constitutionnels, des droits enchâssés dans la Constitution. La Charte canadienne des droits et libertés, comme vous le savez, proclame des droits humains, des droits inhérents aux individus, mais proclame également des droits qui ne peuvent être exercés que par les citoyens et citoyennes canadiens. Par exemple: l'article 3, le droit de vote à la législature d'une province ou au Parlement du Canada, le droit d'éligibilité de se porter candidat à ces mêmes élections. L'article 6, donne le droit de circulation, sortir et entrer au Canada, se promener d'un bout à l'autre du pays. L'article 23 de la Charte canadienne, donne le droit des parents de faire instruire leurs enfants dans la langue de la minorité de la province qu'ils habitent. C'est un droit qui appartient aux citoyens canadiens. Que l'on parle de révocation ou encore d'annulation, sur le plan légal, les conséquences sont les mêmes, en particulier, en ce qui concerne la perte de droits constitutionnels.

On peut donc se demander pourquoi, dans ce cas, est-ce que l'on fait une distinction au niveau de la procédure applicable et au niveau de l'intervention de la Cour fédérale? Pourquoi, dans un cas, on lui demande d'aller au fond de l'histoire et pourquoi, dans l'autre cas, on dit non et on vérifie juste si la décision est légale.

Les contrôles de la légalité en contentieux administratifs n'est pas quelque chose qui est nécessairement simple, on tombe dans le «assez complexe». Est-ce que la sagesse — c'est la question que je voulais vous poser — commanderait-elle de la part du législateur et de la part du Parlement du Canada, qui prévoit l'intervention d'une cour de justice, en l'occurrence la Cour fédérale du Canada pour que celle-ci puisse se prononcer sur le fond d'une histoire, pas juste s'il y a eu fraude mais également

provision for intervention by the Federal Court of Canada in all cases in which Canadian citizenship is in jeopardy. That is the question I wanted to ask you. Thank you for bearing with me.

**The Deputy Chairman:** I must say right away, before turning to question period, that we have asked ourselves that question many times. On the one hand, there is the Cabinet decision, and on the other hand, there is the legal route. We wondered about the fact that if it goes before the courts, then obviously legal principles are followed. That is relatively straightforward. However, when we consider the route that leads to Cabinet, it is much more complicated because there are political considerations. I am glad you raised this problem. I am sure that there will be a number of questions for you to answer on this aspect of the bill.

**Senator Fraser:** Professor Braen, I have two questions for you. I am not a lawyer, but I would first like to make sure that I understand your position correctly. If I understood the minister correctly, there are very specific reasons for which she would be entitled to annul citizenship, for example, false identity or someone being charged with committing a crime in Canada. The minister has the power to annul citizenship for very specific reasons where there is no room for any doubt, and then we don't need the whole legal process to protect the rights of the person concerned. You find that justification insufficient, right?

**Mr. Braen:** False identity requires an assessment, an interpretation, of the facts. If I understand correctly, the interpretation given by the executive would prevail. Granted, section 28 sets out prohibition cases in great detail. I would simply point out that applying legislation and determining whether or not a given provision of an act applies requires discretion that is partly judicial. An immigration official may very well have an idea what subsection 55(1) of the Canadian Immigration Act is all about, but in fact, in law, only an interpretation by a court of justice and not by immigration officials is authoritative. Because of this judicial discretion in applying and interpreting a legislative provision and so on, it may at first blush appear very specific, but words are quite inadequate to convey all of that.

**Senator Fraser:** It is never precise.

**Mr. Braen:** Especially when lawyers get involved.

[English]

**Senator Fraser:** Mr. Blake, we were all quite moved listening to you and to Professor Sears speaking about the broader dimensions of citizenship. However, when you said that there should be something more in this bill, you did not tell us what that should be. The values you were evoking seem to be terribly difficult to shoehorn into a piece of legislation involving specific legal items. What do you think we should have in this bill that we do not have?

voir s'il y a des cas d'interdiction, si on applique et si on interprète les législations énumérées à l'article 28 de façon correcte. Donc, de prévoir l'intervention de la Cour fédérale du Canada dans tous les cas où la citoyenneté canadienne est en péril. Voilà la question que je voulais vous poser. Je vous remercie de votre patience.

**Le vice-président:** Je dois vous dire tout de suite, avant de passer à la période des questions, que nous nous sommes posés la question plusieurs fois. D'une part, il y a la décision du Conseil des ministres et, d'autre part, il y a la voie judiciaire. On s'est interrogé à savoir si cela va devant les tribunaux, évidemment, on suit les principes juridiques. C'est relativement facile. Mais si l'on considère la voie qui débouche sur le Conseil des ministres, c'est beaucoup plus compliqué parce qu'il y a des motifs politiques. Je suis très heureux que vous ayez abordé ce problème. Je suis certain que vous devrez répondre à plusieurs questions sur ce point du projet de loi.

**Le sénateur Fraser:** Professeur Braen, j'aurais deux questions à vous poser. Je ne suis pas avocate, mais je veux d'abord m'assurer que je comprends bien votre position. Si j'ai bien compris le point de vue de la ministre, les raisons pour lesquelles elle aurait le droit d'annuler la citoyenneté sont très précises, par exemple, une fausse identité ou quelqu'un mis en accusation pour un crime commis au Canada. La ministre a le pouvoir d'annuler la citoyenneté pour des raisons vraiment précises où il n'y aurait aucun doute possible, et, à ce moment-là, on n'aurait pas besoin de tout le processus judiciaire pour protéger les droits de la personne en cause. Vous trouvez que cela n'est pas une justification suffisante, n'est-ce pas?

**M. Braen:** Une fausse identité appelle une appréciation, une interprétation des faits. Si je comprends bien, ce serait l'interprétation donnée par l'exécutif qui prévaudrait. Par ailleurs, il est vrai que l'article 28 énonce avec beaucoup de précision les cas d'interdictions. Je vous ferai tout simplement remarquer qu'appliquer une loi, vérifier si telle disposition de la loi s'applique ou non, cela fait appel à une discrétion qui est judiciaire aussi. En tant qu'autorité d'immigration, je peux très bien me faire une idée de ce qu'est l'article 55(1) de la Loi sur l'immigration du Canada, mais en réalité, sur le plan légal, c'est uniquement l'interprétation d'une cour de justice et non pas des autorités de l'immigration qui fera foi. À cause de cette discrétion judiciaire quant à l'application et l'interprétation d'une disposition législative et ainsi de suite, à prime abord, cela peut paraître très précis, mais les mots sont très imparfaits pour véhiculer tout cela.

**Le sénateur Fraser:** Ce n'est jamais précis.

**M. Braen:** Surtout lorsque les avocats se mêlent de la question.

[Traduction]

**Le sénateur Fraser:** Monsieur Blake, nous avons été très impressionnés par vos propos et par ceux de M. Sears, au sujet des dimensions plus vastes de la citoyenneté. Cependant, lorsque vous dites qu'il devrait y avoir autre chose dans ce projet de loi, vous ne précisez pas ce à quoi vous pensez. Les valeurs que vous évoquez seraient bien difficiles à insérer dans une mesure législative comportant des points juridiques précis. Qu'est-ce qui manque dans ce projet de loi et que vous aimeriez y voir ajouté?

**Mr. Blake:** Clearly, Canadian citizenship has always been contested ground. If you take three groups that traditionally have been marginalized and bring them into the picture — aboriginal people, multicultural people and women, for example — you find that they have very different conceptions of what Canadian citizenship means than a middle-aged white male might have.

Nation building is dependent on dialogue about who we are as a people. There are no easy answers to the question, but the 21st century is a perfect time to have these debates. Certain events have led us to this point. The first Citizenship Act was passed in 1947. The Supreme Court became the final arbitrator of judicial decisions in Canada in 1949. The Second World War has been called by some “Canada’s War,” a point when we came into our own on the international stage. The notions of Pearsonian democracy and liberal internationalism have come to the fore. One might also include the Charter of Rights and Freedoms or the flag as defining moments for Canada. Over a period of time we have evolved as a nation. We have not arrived at this point quickly.

I do not have the answers, but the people of Canada, particularly young people, are engaged in a dialogue. We speak about citizen engagement. People are engaged and committed to the country. They are trying to define what is Canada. What we need is a real national dialogue using all the technologies available, providing access for all citizens, tapping into the schools, the universities, the Boy Scouts and all the other clubs and organizations. This debate will be contested, it will be difficult and I wish I had the answers. However, as we tackle the notion of citizenship, I should like to see citizen engagement to discuss who we are as a people.

**Senator Andreychuk:** Thank you for marking the difference between the two clauses in the bill and their effects. I wish to take the discussion one step further, though. You quite rightly pointed out that cabinet will make what were traditionally decisions and findings that found their way into judicial environments and that were built on precedents. How will cabinet be able to do this? Will they be bound by judicial or similar decisions when they make findings of false representation? How will people be able to defend themselves? How is one assured of a fair hearing? How will one fairly defend oneself when, as per clause 16, one can reply in writing but cabinet will deliberate behind closed doors

**Mr. Braen:** As I understand clause 16, before the government can revoke citizenship, a report must be made by the minister.

[Translation]

If the person wishes, intervention by the Federal Court of Canada may be sought. Thus the Federal Court of Canada is called upon to determine in specific cases whether there was

**M. Blake:** Il est certain que la citoyenneté canadienne a toujours donné lieu à des contestations. Prenons trois groupes qui ont toujours été marginalisés et qu’on ferait intervenir dans le décor, à savoir les Autochtones, les groupes multiculturels et les femmes, par exemple; on va constater que les membres de ces trois groupes ont des conceptions bien différentes de ce que signifie la citoyenneté canadienne par rapport à ce qu’en pense un homme blanc d’âge moyen.

L’édification d’une nation dépend du dialogue sur l’identité de sa population. Il n’y a pas de réponses faciles à votre question, mais le XXI<sup>e</sup> siècle est le moment idéal pour tenir un tel débat. Certains événements nous ont amenés à la situation présente. La première Loi sur la citoyenneté a été adoptée en 1947. La Cour suprême est devenue l’arbitre ultime des décisions judiciaires au Canada en 1949. Certains ont qualifié la Seconde Guerre mondiale de «Guerre du Canada» parce que c’est à ce moment que nous avons conquis notre autonomie sur la scène internationale. Les notions de démocratie pearsonienne et d’internationalisme libéral ont été portées à l’avant-scène. On pourrait aussi citer la Charte des droits et libertés ou le drapeau parmi les moments clés qui définissent le Canada. Nous sommes progressivement devenus une nation. Mais cela ne s’est pas fait du jour au lendemain.

Je n’ai pas de réponses à vous donner, mais la population canadienne, en particulier les jeunes, a amorcé un dialogue. Nous parlons maintenant d’engagement du citoyen. Les Canadiens sont attachés à leur pays. Ils essaient de définir le Canada. Nous avons besoin d’un véritable dialogue national qui fasse appel à toutes les technologies disponibles et qui accueille tous les citoyens, du milieu scolaire aux universités en passant par les scouts et tous les autres clubs ou organismes. Ce débat sera contesté, il sera difficile et j’aurais aimé vous apporter des réponses plus précises. Cependant, si l’on essaie de définir la notion de citoyenneté, j’aimerais que tous les citoyens interviennent dans le débat et nous définissent en tant que peuple.

**Le sénateur Andreychuk:** Je vous remercie d’avoir fait la distinction entre les deux articles du projet de loi et leurs conséquences. J’aimerais pousser la discussion un peu plus loin. Vous avez à juste titre fait remarquer que des décisions qui appartenaient autrefois aux tribunaux et qui reposaient sur des précédents incomberont maintenant au Cabinet. Comment le Cabinet procédera-t-il? Devra-t-il se reporter aux précédents quand il s’agira de décider si de fausses déclarations ont été fournies à l’appui d’une demande? Comment les personnes visées pourront-elles se défendre? Comment seront-elles assurées d’être traitées équitablement? Comment une personne pourra-t-elle se défendre étant donné que l’article 16 prévoit une réponse écrite qui reposera cependant sur des discussions à huis clos du Cabinet.

**M. Braen:** Si je comprends bien l’article 16, le ministre doit soumettre un rapport avant que le gouvernement ne puisse révoquer la citoyenneté d’une personne.

[Français]

Si l’intéressé le désire, il peut obtenir une intervention de la Cour fédérale du Canada. C’est alors la Cour fédérale du Canada qui est appelée à se prononcer sur des cas précis à savoir s’il y a

fraud, concealment and so on. When the Federal Court rules, it does so in accordance with its rules of procedure, and obviously, the person is a party to the proceedings. We can assume that the person will attend the hearing or legal proceeding in question. Not before the Federal Court has given its ruling, if requested, can the minister and then the government take action. I find it hard to imagine that the government would go against a Federal Court finding that there was no fraud, for example. In all honesty, I do not think that section 16 would allow the government to go against such a finding because the power to revoke exists only where there is, *inter alia*, fraud. If, in a proceeding where both the government and the citizen are represented, the Federal Court finds that there was no fraud, the government cannot proceed. In my view, the government would no longer have valid authority to act. The citizen may intervene before the courts. We must keep in mind that the political power can be exercised only after the court proceeding.

**The Deputy Chairman:** So in your opinion the political decision must await the outcome of the court proceeding.

**Mr. Braen:** If the person in question has sought Federal Court intervention. The wording of sections 16 and 17 provides that the Governor in Council proceeds only where there is a report from the minister. In order for there to be a report from the minister, notice must also be sent to the citizen informing that person that the government is planning to revoke his or her citizenship because there was fraud at some point in time, and that the person may apply to the Federal Court to determine whether or not there was fraud. If the person decides to go to court, this has an effect on the government's power. The government can revoke only where there is fraud or knowing concealment of material circumstances and so on.

**The Deputy Chairman:** It will be up to the Court to decide whether fraud has taken place.

**Mr. Braen:** The Court can be asked to decide whether fraud has taken place. If the court says there has been no fraud, the government cannot revoke citizenship.

[English]

**Senator Andreychuk:** Some groups have made the point that once the Federal Court makes its ruling, it goes back to the government and there is no avenue of appeal from the Federal Court judge, only judicial review. Further, that judicial review is not on merits but on procedure. Do you believe that this is a fair process, or do you believe that the process would be strengthened if there were provision for appeal to the Federal Court of Appeal?

**Mr. Braen:** Yes, I think it would be strengthened, because at the first step the Federal Court of Canada would have the opportunity to intervene to see whether there is a serious ground for a finding of fraud.

[Translation]

The Governor General's decision remains unchanged, in accordance with the rule of law, subject to possible intervention by the Federal Court at another stage, but only with respect to

eu fraude, dissimulation et ainsi de suite. Si la Cour fédérale se prononce, elle le fait en vertu de ses règles de procédure et, évidemment, l'intéressé fait partie de ces procédures. L'intéressé sera présent — on peut le supposer — à cette audience, cette instruction ou ce processus judiciaire qui est en cause. Ce n'est qu'une fois la réponse donnée par la Cour fédérale — si on le lui demande — que le ministre et, ensuite, le gouvernement pourra intervenir. Je vois mal le gouvernement intervenir à l'encontre, par exemple, d'une décision de la Cour fédérale qui conclurait sur l'absence de fraude. Là, franchement, je ne pense pas que l'article 16 permet au gouvernement d'aller contre une décision comme celle-là puisque le pouvoir de révocation n'existe que s'il y a, entre autres, une fraude. Si la Cour fédérale, dans une instruction où le gouvernement et le citoyen sont représentés, juge qu'il n'y a pas eu fraude, le gouvernement ne peut plus agir. À mon avis, il n'y a plus de compétences valides ici. Il y a une intervention du citoyen, mais au niveau des instances judiciaires. Il faut se souvenir que le pouvoir politique n'intervient qu'après cette instance judiciaire.

**Le vice-président:** Vous arrivez à la conclusion que le pouvoir politique ne peut conclure qu'après la cour.

**M. Braen:** Si le principal intéressé a demandé que la Cour fédérale intervienne. Le libellé des articles 16 et 17, prévoit que le gouverneur en conseil intervient que s'il y a un rapport du ministre. Pour qu'il y ait rapport du ministre, il faut également qu'un avis soit envoyé au citoyen l'avisant que l'on se prépare à lui révoquer sa citoyenneté, parce qu'il y a eu fraude à un certain moment, et la possibilité pour l'individu de saisir la Cour fédérale de vérifier s'il y a eu fraude ou non. Or, si l'individu décide d'aller devant les instances judiciaires, à ce moment, cela vient conditionner le pouvoir du gouvernement. Le gouvernement ne peut révoquer que s'il y a eu fraude, dissimulation de faits intentionnels et ainsi de suite.

**Le vice-président:** Seule la cour va dire s'il y a eu fraude.

**M. Braen:** On a la possibilité de demander à la cour de dire s'il y a eu fraude. Si la cour dit qu'il n'y a pas eu fraude, le gouvernement n'a pas le pouvoir de révoquer.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Certains groupes ont fait valoir qu'une fois que la Cour fédérale rend sa décision, celle-ci est transmise au gouvernement et elle ne peut pas faire l'objet d'un appel, mais seulement d'un contrôle judiciaire. Qui plus est, ce contrôle ne porte que sur la procédure et non pas sur les faits. Pensez-vous que ce processus soit juste ou ne croyez-vous pas qu'il serait amélioré s'il prévoyait un droit d'appel devant la Cour fédérale d'appel?

**M. Braen:** Oui, je pense que cela améliorerait le processus parce que la Cour fédérale pourrait en première instance établir s'il y a vraiment lieu de croire à une fraude.

[Français]

La décision du gouverneur général reste elle-même, en vertu de la Rule of Law, sujette à une intervention possible de la Cour fédérale à un autre stade, mais uniquement sur le plan du contrôle

monitoring the legality. However, monitoring the legality is one thing, but it is not just a question of procedure.

[English]

It may be more than that. It may include, for example, what is called the error of law and so on.

As I understand clauses 16 and 17, it seems to me fair. Clause 18 appears to me to be more questionable.

**Senator Andreychuk:** It was also raised that perhaps in clause 17 there is a right to a judicial appeal and that there may be Charter implications if there is not. That clause says that you go to one court and the finding there is final. The argument is that due process should include an avenue of appeal. Other witnesses told us yesterday that the dilemma is that they have received inconsistent decisions from the first court, and therefore the avenue of appeal would be more definitive and more constructive.

[Translation]

**Mr. Braen:** It might be wise in that case to provide that the lower court decision would not be final and the ordinary appeal rules under the Federal Court Act would apply. The issue here is how complex to make the system. As we know, it takes a lot of time to get a case through the courts. Will adding a right of appeal slow things down or overburden the system?

We also need to take into account the possible number of such cases. At the moment, forfeiture of citizenship exists, but I do not believe that there are a significant number of cases per year. Maybe Parliament will decide that this will not necessarily create a burden on the system, since there not likely to be many revocations by the government. That is really your role as parliamentarians.

Is the idea of adding an appeal level aimed at creating a little more consistency in the rulings that will be handed down by the federal court at the pre-appeal level?

[English]

**Senator Andreychuk:** Of course, the other argument is that revoking citizenship is a very grave matter, as the courts have said, although it is still a civil matter. The test is a balance of probabilities rather than "beyond a reasonable doubt," which is a much easier test to meet. Nonetheless, those groups believe that our system of justice and fairness is brought into disrepute when there are many avenues of appeal allowed for a minor criminal offence yet for something as significant as citizenship you get one crack at the court with a balance of probabilities. Of course, the consequences of loss of citizenship are much more traumatic than the consequences for minor criminal offences.

de la légalité. Cependant, le contrôle de la légalité, c'est une chose, mais ce n'est pas juste une question de procédure.

[Traduction]

Ce peut être plus que cela. Cela peut inclure, par exemple, ce qu'on appelle des erreurs de droit.

À mon avis, les articles 16 et 17 semblent équitables. L'article 18 me paraît plus contestable.

**Le sénateur Andreychuk:** Certains ont aussi fait valoir que l'article 17 prévoit peut-être un droit d'appel et que dans le cas contraire, la question de la Charte se poserait. L'article énonce que la décision rendue par le tribunal est définitive. On fait valoir qu'un droit d'appel doit être prévu pour qu'il y ait application régulière de la loi. Des témoins nous ont dit hier que le dilemme auquel ils ont fait face est que le premier tribunal à se pencher sur leur cas avait rendu des décisions peu cohérentes et c'est ce qui les amène à soutenir qu'un droit d'appel constituerait un moyen plus définitif et constructif de régler le problème.

[Français]

**M. Braen:** Il serait peut-être sage à ce moment-là de prévoir que la décision de la première instance ne soit pas finale et qu'elle suive les règles de l'appel ordinaire qui sont prévues dans la loi sur la Cour fédérale. Ici la question qui se pose porte sur l'alourdissement du système. On sait, lorsqu'on va devant les tribunaux, que cela prend beaucoup de temps. Ajouter un droit d'appel, est-ce que cela prolonge les délais ou alourdit le système?

Par ailleurs, il faut tenir compte du nombre possible de déchéances. À l'heure actuelle, la déchéance de la citoyenneté existe, mais je ne pense pas qu'il y ait un nombre significatif de déchéances sur une base annuelle. Peut-être que le Parlement va dire que ce n'est pas nécessairement alourdir le système puisqu'on ne prévoit pas beaucoup de révocations par le gouvernement. C'est véritablement votre rôle à vous au Parlement.

Est-ce qu'on institue un palier d'appel dans le but de créer un peu plus de cohérence dans les décisions qui auront à être prises par la Cour fédérale, à la section de première instance?

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** On peut évidemment aussi faire valoir que la révocation de la citoyenneté est une question très grave comme l'ont fait remarquer les tribunaux bien qu'il s'agisse toujours d'une question relevant du droit civil. La révocation de la citoyenneté peut reposer sur la prépondérance des probabilités qui est un critère auquel il est beaucoup plus facile de satisfaire que celui de la preuve «au-delà d'un doute raisonnable». Quoi qu'il en soit, ces groupes estiment que l'existence de trop de mécanismes d'appel en cas d'infractions mineures jette le discrédit sur notre système de justice et sur le principe d'équité sur lequel il repose. Or, pour un droit aussi fondamental que celui de la citoyenneté, aucun droit d'appel n'est prévu et la citoyenneté peut être révoquée sur la prépondérance des probabilités. Les conséquences d'une perte de citoyenneté vont évidemment bien au-delà des conséquences de la perpétration de crimes mineurs.

[Translation]

**Mr. Braen:** I agree completely. As was said earlier, the consequences of revocation, that is the cancelling of a status that has been granted, are serious just from the legal standpoint. There are few offences that result in the forfeiture of what is a constitutional right, among other things. In order to ensure neutrality and fairness in the system, should we not involve a court of justice which, by definition, is more impartial and independent than the government?

[English]

**Senator Andreychuk:** You pointed out the system in the U.K. One of the complaints some groups have about this bill is that it is basically a naturalization bill that really speaks to new citizens. However, clause 33 of the bill says that the new commissioners will have the responsibility of promoting a strong sense of civic pride, including respect for the law and the exercise of the right to vote, and so on. So these new commissioners will have some responsibility to promote citizenship.

The minister talked about common values. The bill talks about a strong sense of civic pride with a backdrop of plurality, but we have no idea of what the commissioners training will be. The bill says that that will be in guidelines. I am not sure whether those guidelines will be embodied in regulations.

Is this the kind of debate you were saying should be generated, or do you see a different modality for a debate?

**Mr. Sears:** That is a good question and it connects to what Senator Fraser was asking earlier about what we could do. I am reluctant to do much in the bill, but there are two things that could come up. One is a symbolic statement in a preamble that Canadian citizenship is complex and evolving and that not everyone understands it in the same way. That allows for some wiggle room for people to hold different values. In fact, we allow that and are proud of it. We have a concept in our government system of a loyal opposition.

The commissioners really interest me because everyone has an opinion on civic education. Frankly, we do it very poorly and, in my view, the minister does it very poorly. In her testimony, the minister talked a lot about Citizenship Week activities. Those are not much more than flag waving and celebrations. In multicultural education, we used to talk about celebratory multiculturalism or the "food, fun and festivals" version of multiculturalism, where in schools everyone brought a dish to share from a different country. However, we never discussed the issues of multiculturalism that are potentially contentious and that are important. Culture, in fact, makes a big difference in the way we understand the world economically and politically. It is not only the food we eat, the clothes we wear, or the music we listen to.

[Français]

**M. Braen:** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Comme on le disait tantôt, les conséquences découlant soit d'une révocation, soit d'une annulation d'une attribution sont graves sur le plan légal en tant que tel. Peu d'offenses se traduisent par une déchéance, entre autres, de droit constitutionnel comme cela. Ne faudrait-il pas dans un tel cas s'assurer, juste pour la neutralité du système, pour être juste, faire intervenir une cour de justice qui par définition est plus impartiale et indépendante que le gouvernement?

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez donné en exemple le système qui existe au Royaume-Uni. Certains groupes reprochent à ce projet de loi de porter essentiellement sur la naturalisation de nouveaux citoyens. Or, l'article 33 énonce que les commissaires seront chargés de promouvoir le sens civique, notamment le respect de la loi et l'exercice du droit de vote. Les nouveaux commissaires seront donc tenus dans une certaine mesure de promouvoir la citoyenneté.

La ministre a parlé de valeurs communes. Il est question dans le projet de loi du sens civique sur un fond de pluralité, mais nous ne savons pas du tout quelle formation recevront les commissaires. Selon le projet de loi, ce sera prescrit dans les lignes directrices, mais je ne sais pas au juste si ces lignes directrices seront incluses dans le règlement.

Est-ce le genre de débat que vous disiez vouloir provoquer ou pensez-vous qu'il devrait porter sur autre chose?

**M. Sears:** C'est une bonne question et cela nous ramène à ce que demandait le sénateur Fraser plus tôt au sujet de ce que nous pourrions faire. J'hésite à prescrire trop de choses dans le projet de loi, mais il y a deux éléments qu'on pourrait y inclure. Le premier serait une déclaration symbolique dans le préambule pour expliquer que la citoyenneté canadienne est une notion complexe en évolution qui n'est pas interprétée de la même façon par tous. Cela donne une certaine marge de manoeuvre à ceux qui ont des valeurs différentes des nôtres. Nous permettons cette divergence et nous en sommes fiers. Notre régime gouvernemental prévoit d'ailleurs une opposition loyale.

Le rôle des commissaires m'intéresse particulièrement parce que nous avons tous nos propres idées sur l'éducation civique. C'est une chose que nous faisons très mal et que la ministre fait très mal, d'après moi. Lors de son témoignage, la ministre a parlé beaucoup d'activités pendant la Semaine de la citoyenneté. Pourtant, ces activités sont surtout des manifestations patriotiques et des célébrations. Dans les cours de multiculturalisme, on parlait auparavant de multiculturalisme de célébration ou de la version loisirs et festivals du multiculturalisme où les élèves dans les écoles apportaient chacun un plat d'un pays différent à partager avec les autres. Nous ne discutons cependant jamais des aspects du multiculturalisme qui risquent d'être controversés et qui sont certainement importants. La culture influe énormément sur la façon dont nous envisageons le reste du monde sur les plans économique et politique. Notre culture ne tient pas seulement aux aliments que nous consommons, aux vêtements que nous portons ou à la musique que nous écoutons.

It is a good idea. The federal government has a legitimate role to play in promoting civic and citizenship education, but such education must extend beyond the celebratory, knee-jerk things that the Dominion Institute, for example, puts out. They would suggest, for instance, that if we cannot identify Michael J. Fox as a Canadian from a list of people it is somehow a disaster for our country. Of course, Michael J. Fox just took out American citizenship. It is not a disaster for our country if children cannot pick him out of a list.

You talked about due process. Our group is currently researching how young people understand what we call key concepts or ideas related to citizenship. One of those ideas is due process.

Another concept we have looked at extensively with children in grades 2 to 11 – children eight to 18 years old — is dissent. We put the children in situations where they discuss an act of dissent in a storyboard or on a video and then we interview them. We have found one idea that transcends all the ages: those children think dissenters are bad people. They see a scenario of people breaking a rule on a point of principle. The children say, “If they do that, they probably take drugs; they probably steal; they probably hate their mothers. They are just bad people.” Is that what we want democratic citizens to understand about dissent and dissenters?

When we look at the school curriculum, we see that it does not spend much time looking at dissenters. Kenneth Osborne wrote a famous book in 1980 called *Hardworking, Temperate and Peaceable: the Portrayal of Workers in Canadian History Textbooks*, in which he pointed out that we do not see the Winnipeg General Strike or the On To Ottawa Trek or any of the contentious things in the labour movement. We see men going off to work with their lunch pails, happily singing and building this country.

I am all for instilling pride in the country, but pride has to be informed. Frankly, the citizenship education that I see coming from the department and in things like Citizenship Week do not go much beyond that kind of celebratory thing.

**Senator Andreychuk:** I have questions about the concepts of citizenship and immigration being lumped together in this bill. I hope that one of my colleagues takes that up or that I get a chance on the second round.

**Senator Grafstein:** Obviously, one of the difficulties is for Canadians to understand, first and foremost, what are the rights and privileges of a citizen. This bill is bereft of that information. It deals with citizenship, but it does not deal with rights or responsibilities.

C'est une bonne idée. Le gouvernement fédéral a un rôle légitime à jouer pour promouvoir l'éducation civique, mais cela doit aller plus loin que le genre de célébrations culturelles visant à plaire à tout le monde et organisées, par exemple, par l'Institut du Dominion. Ce genre d'activités laisse entendre, par exemple, que si nous ne savons pas que Michael J. Fox est canadien si l'on nous donne une liste de noms, c'est une catastrophe pour notre pays. Comme Michael J. Fox vient d'obtenir la citoyenneté américaine, ce n'est pas catastrophique pour le pays si nos enfants ne savent pas qu'il est canadien.

Vous avez parlé de l'application régulière de la loi. Notre groupe est en train d'examiner la façon dont les jeunes comprennent ce que nous appelons des concepts ou des idées clés en matière de citoyenneté. L'une de ces notions est celle de l'application régulière de la loi.

Un autre concept que nous avons examiné longuement avec des enfants de la deuxième à la onzième année, c'est-à-dire des enfants de 8 à 18 ans, est la dissidence. Nous organisons des discussions avec les enfants sur un acte de dissidence dans un scénario-maquette ou une vidéo, et ensuite nous leur posons des questions. Nous avons constaté une chose dans tous les groupes d'âge: les enfants croient que les dissidents sont de mauvaises personnes. Ils voient des gens qui violent une règle à cause d'un principe et disent: «S'ils font cela ils prennent probablement de la drogue; probablement qu'ils volent; probablement qu'ils détestent leur mère. Ce sont de mauvaises personnes.» Est-ce ainsi que nous voulons que les citoyens d'une démocratie considèrent la dissidence et les dissidents?

Si l'on jette un coup d'oeil au programme scolaire, il est bien évident qu'on n'y consacre pas beaucoup de temps aux dissidents. En 1980, Kenneth Osborne a publié un ouvrage célèbre intitulé: *Hardworking, Temperate and Peaceable: the Portrayal of Workers in Canadian History Textbooks*, dans lequel il a signalé que l'on ne parle pas dans les textes d'histoire de la grève générale de Winnipeg ou de la marche sur Ottawa ou d'autres activités controversées du mouvement syndical. Il est question uniquement d'hommes qui vont travailler en chantonnant pour construire le Canada.

C'est très bien d'inculquer la fierté de son pays, mais cette fierté doit être basée sur de bonnes connaissances. L'éducation civique fournie par le ministère et lors d'activités comme la Semaine de la citoyenneté se borne d'après moi à des activités de célébration.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai quelques questions à poser au sujet du fait qu'on ait inclus la notion de citoyenneté et l'immigration dans le même projet de loi. J'espère qu'un de mes collègues en parlera aussi ou que j'aurai la chance de poser une question pendant le deuxième tour de table.

**Le sénateur Grafstein:** L'un des problèmes pour les Canadiens, c'est qu'ils ont du mal à comprendre quels sont les droits et les privilèges d'un citoyen. Le projet de loi ne le précise pas. Il porte sur la citoyenneté, mais ne définit pas les droits ou les responsabilités.

I believe it was the professor who mentioned that there is a series of rights. Would it be useful to have a list of citizens' rights in one place, where someone turning to this bill could decide for himself or herself what it means to be a citizen? You mentioned those rights. They include the right to vote in elections for the House of Commons and provincial legislatures, and the right to run for office. There is the same right municipally. There is the right to remain in Canada, and there are mobility rights, which are shared with permanent residents. I am reading from a memorandum received from the Library of Parliament. There are minority educational rights. There is the right to apply for a passport; the right to preferential employment in the federal public service, which I understand is under appeal at the Supreme Court; and the right or the obligation to perform jury duty.

It strikes me that before we talk about what more a citizen is, we should at least know what his or her legal rights and benefits are. Have we made enough of a distinction, in terms of legal rights, about what a citizen is as opposed to a landed immigrant or a resident in Canada? Have we adequately distinguished those two classes or clusters of responsibilities and rights?

**Mr. Blake:** When I got the invitation to come here, I searched the Internet for "citizenship Canada" and I came up with a list of law firms that work with immigrants. Then I tried "Canada citizenship" and came up with essentially the same list. A Canadian looking for what it means to be a citizen has very few places to turn in order to find information.

The Charter of Rights and Freedoms is certainly what a number of my colleagues have posted on their walls. These are our rights as Canadians. There is reference here to the Charter of Rights and Freedoms, but it would be nice to see our rights laid out very clearly. As well, citizenship is not just legalities. A flag is not just a flag.

It means something when we watch the Olympics and we see Simon Whitfield taking a Canadian flag. All of my family members were around the TV, clapping and cheering when he took that flag. It made one feel proud. It was a particular flag. It was something that, perhaps through osmosis, we have come to appreciate, probably in a way that our grandfathers did not. For me, and particularly for my children, this is a sign of who we are. When we travel abroad, which unfortunately is too infrequently, my little boys will say, "Look, there is a Canada jet or a Canadian flag; there is a person from Canada."

We need to do something with citizenship that instills something in us. A good place to begin would be to enumerate what it means to be a Canadian citizen.

**Senator Grafstein:** In the bill?

**Mr. Blake:** Yes.

**Senator Grafstein:** Does anyone else want to comment on that?

Je pense que c'est le professeur qui a dit qu'il existe une série de droits. Serait-il utile d'énumérer les droits des citoyens quelque part pour que ceux qui le veulent puissent voir eux-mêmes ce que cela signifie d'être citoyen en lisant le projet de loi? Vous avez mentionné ces droits. Il y a notamment le droit de voter lors d'élections à la Chambre des communes et aux assemblées législatives et le droit de se porter candidat. Le même droit existe à l'échelon municipal. Il y a le droit de rester au Canada et les droits de mobilité qu'ont aussi les résidents permanents. C'est ce qu'on dit dans un document que nous avons reçu de la Bibliothèque du Parlement. Il y a les droits à l'instruction des minorités. Il y a aussi le droit de demander un passeport, le droit d'obtenir un emploi prioritaire à la fonction publique fédérale, qui fait maintenant l'objet d'un appel à la Cour suprême, je pense, et le droit ou l'obligation de faire partie d'un jury.

Il me semble qu'avant d'essayer de mieux définir ce qu'est un citoyen, il faudrait au moins savoir quels sont ses droits et ses privilèges aux yeux de la loi. Fait-on vraiment la distinction entre les droits aux yeux de la loi d'un citoyen par opposition à ceux d'un immigrant reçu ou d'un résident du Canada? Fait-on vraiment la distinction entre ces deux genres de responsabilités et de droits?

**M. Blake:** Quand on m'a invité à témoigner devant votre comité, j'ai fait une recherche sur Internet pour les mots «citoyenneté Canada» et j'ai obtenu une liste de cabinets d'avocats qui travaillent avec les immigrants. J'ai ensuite essayé «Canada citoyenneté» et j'ai obtenu à peu près la même liste. Il y a très peu d'endroits où un Canadien peut trouver ce que cela signifie d'être citoyen.

Bien entendu, certains de mes collègues ont affiché la Charte des droits et libertés sur les murs de leur bureau. Ce sont nos droits à titre de Canadiens. Le projet de loi mentionne la Charte des droits et libertés, mais ce serait une bonne chose qu'on définisse nos droits de façon très claire. La notion de citoyenneté n'est pas simplement juridique. Un drapeau est autre chose qu'un simple bout de tissu.

Cela veut dire quelque chose pour nous quand nous voyons Simon Whitfield porter un drapeau canadien pendant les Olympiques. Tous les membres de ma famille l'ont applaudi et acclamé à ce moment-là. Cela a provoqué un sentiment de fierté parce que c'était un drapeau particulier. C'est un symbole que nous avons appris à apprécier, peut-être par osmose, probablement d'une façon que nos grands-pères ne connaissaient pas. Pour moi et surtout pour mes enfants, cela symbolise qui nous sommes. Quand nous voyageons à l'étranger, ce qui arrive malheureusement trop peu souvent, mes garçons disent toujours: «Oh! un avion canadien ou un drapeau canadien; quelqu'un qui vient du Canada».

Nous devons faire en sorte que la citoyenneté signifie quelque chose pour nous. Un bon point de départ serait de définir ce que cela signifie d'être citoyen canadien.

**Le sénateur Grafstein:** Dans le projet de loi?

**M. Blake:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Quelqu'un d'autre veut-il ajouter quelque chose?

[Translation]

**Mr. Braen:** That would be helpful to the extent that having a list of rights conferred by citizenship would make it possible, on a practical basis, to have a better understanding of the consequences of granting or revoking citizenship. It is something that is practically impossible, since it would mean revising all the federal and even provincial legislation. For example, the Canada Shipping Act has been amended. If I want to register a boat so that it can fly the Canadian flag, the law specifies that I must be a Canadian citizen. So establishing a list would mean revising all the legislation, which is long and arduous, and as soon as there were any changes to the legislation, the list would have to be changed. From a legal point of view, recognizing that citizenship confers a status is enough.

[English]

**Senator Grafstein:** I do not quarrel with that. I quarrel with the question of public confusion. Your two colleagues have said that the most important thing is to increase the level of education about the nature of citizenship, however you define it. We start with ignorance of the minimum legal standards. I am not suggesting an exhaustive list. I am suggesting a "shall include," at least highlighting what the primary issues are, but that is for another moment.

Michael J. Fox recently announced that he was going to become an American citizen because he left Canada at 18 and he has not voted. He felt it was important for him to participate in the democratic process in the United States. That was one of the rationales that he gave to the press the other day for becoming an American citizen: the right to vote, the right to participate.

Another issue I should like you to comment on is the debasement of citizenship. Let me start at the top as opposed to the bottom and talk about the Supreme Court of Canada. I was looking carefully at the Supreme Court decision in *Reference re Secession of Quebec*, which has been a matter of great debate here in the last few years. I noticed that the Supreme Court used the word "Quebecers" in that decision. When I read it, it struck me as strange that the Supreme Court of Canada, a legal body responsible for being very careful about a definition, any definition, would use the word "Quebecers." It struck me that the more preferable way of dealing with that issue would be to talk about the residents and/or the citizens of Canada resident in Quebec as opposed to Quebecers. Does that bother you as it did me? You are talking about the role of citizenship and the importance of citizenship. I am talking about the use of language as it applies to the word "citizenship" in the courts.

**Mr. Sears:** It is beyond the scope of my expertise to comment. I think what the court means is what you said, senator: the citizens of Canada, the voters, resident in Quebec.

**Senator Grafstein:** It is not clear. It seems antithetical to the proposition you were making, which is clarity, clarity plus, legal rights, legal rights plus and obligations. It seems to be going in the opposite direction.

[Français]

**M. Braen:** Ce serait bien dans la mesure où l'établissement d'une liste des droits conférés par la citoyenneté permettrait, sur une base pratique, de mieux saisir les conséquences de l'octroi ou de la révocation de la citoyenneté. C'est quelque chose de quasiment impossible puisque pour faire cela, il faudrait réviser toute la législation canadienne et même provinciale. Par exemple, la Loi sur la marine marchande du Canada a été modifiée. Si je veux immatriculer un bateau pour qu'il ait le pavillon canadien, il est spécifié qu'il faut être citoyen canadien. Donc, établir une liste signifierait réviser toute la législation, ce qui est long et ardu, et dès qu'il y aurait une modification à la législation, il faudrait modifier notre liste. Sur le plan légal, reconnaître que la citoyenneté donne un statut, c'est suffisant.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Je n'ai rien à redire à cela. Ce que je n'aime pas, c'est qu'il y ait confusion parmi les membres du public. Vos deux collègues ont dit que le plus important était de renseigner mieux les gens au sujet de la citoyenneté, peu importe comment on la définit. Pour l'instant, la loi ne dit vraiment rien. Je ne propose pas une liste exhaustive. Je propose plutôt une liste donnant des exemples des notions les plus importantes. De toute façon, ce sera pour plus tard.

Michael J. Fox a récemment annoncé qu'il allait prendre la citoyenneté américaine, parce qu'il a quitté le Canada à l'âge de 18 ans et que de ce fait il n'a jamais voté. Il lui paraissait important de participer au processus démocratique américain. Voilà une des raisons invoquées auprès de la presse, l'autre jour, pour expliquer sa demande de citoyenneté américaine: le droit de voter, le droit de participer.

Une autre question sur laquelle j'aimerais vous entendre est celle de la perte de valeur de la citoyenneté. Je vais commencer par le haut, plutôt que par le bas, et parler de la Cour suprême du Canada. J'ai regardé de près la décision de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, décision dont on a beaucoup débattu ici ces dernières années. J'ai constaté que dans sa décision la Cour suprême utilisait le terme «Québécois». À la lecture, cela m'a paru un petit peu étrange que la Cour suprême du Canada, une instance juridique qui doit veiller à ces définitions, quelles qu'elles soient, puisse utiliser le terme de «Québécois». Il me paraissait préférable en effet de parler d'habitants et/ou de citoyens canadiens résidant au Québec, et non pas de Québécois. Est-ce que cela vous a également gênés? Vous parlez du rôle de la citoyenneté et de l'importance de celle-ci. J'attire votre attention sur la langue, et le contenu qu'on donne au terme «citoyenneté» dans les tribunaux.

**M. Sears:** Je pense que cela dépasse mes compétences. Je pense en réalité que la Cour veut bien dire ce que vous disiez, sénateur: il s'agit des citoyens du Canada, qui ont le droit de vote, et qui habitent au Québec.

**Le sénateur Grafstein:** Mais ça n'est pas clair. Ça semble d'ailleurs contraire à ce que vous disiez, lorsque vous parliez de clarté, de plus grande clarté, de droits légaux et de droits légaux assortis d'obligations. J'ai l'impression que ça va exactement dans le sens contraire.

**Mr. Sears:** I would not be averse to the notion that even legal rights might differ for different people.

**Senator Grafstein:** Nobody quarrels with that. We just want to know what they are.

Let me deal with another issue that troubles me. It is based on education. Again, this is contrary to your thesis, perhaps. Turn if you would, please, to paragraph 6(1)(c). It states:

The Minister shall, on application, grant citizenship to a person who

(c) has an adequate knowledge of one of the official languages of Canada;

Do you think that "adequate knowledge" is an appropriate minimum requirement, or a requirement at all? It is a new requirement.

**Mr. Sears:** It is not new.

**Senator Grafstein:** It says "adequate knowledge of one of the official languages." I am not sure if that was in the 1947 legislation.

**Mr. Sears:** It was in the 1977 legislation. An applicant had to demonstrate to a citizenship judge a capacity to speak and understand one of the two official languages. My understanding of the 1977 legislation is that there was a 20-year exemption; that is, if the applicant had been in Canada for 20 years, he or she could be exempted from that requirement.

**Senator Grafstein:** Lay that exemption aside for the moment. What is your take on that requirement?

**Mr. Sears:** I think it is reasonable to expect people to be able to speak and to understand one of the official languages of the country. The word "adequate" is obviously a wishy-washy word. It is hard to determine.

**Senator Grafstein:** How would you take that wishy-washy word from a civic education standpoint? By the way, just to help you here, I pointed out to the minister that, quite frankly, I have a serious problem with this because I know dozens of citizens who are great Canadian citizens and who do at not have an adequate knowledge of one of the official languages.

**Mr. Sears:** I know a number of people who are great Canadian citizens and do not have the legal status of Canadian citizenship. If you think of citizenship more broadly, it is perfectly reasonable to think someone could be a good citizen of a country, a contributor, an active participant, and not have legal citizenship status. That happens all the time.

**Senator Grafstein:** We are talking about citizenship for the moment. We are granting a higher right here.

**Mr. Sears:** Yes.

**Senator Grafstein:** For instance, the hospitals in Toronto now have the capability of translating into 87 different languages and dialects.

**M. Sears:** Je ne suis pas opposé à l'idée que même les droits définis dans la loi peuvent différer selon les personnes.

**Le sénateur Grafstein:** Personne n'y trouve à redire. Nous voulons simplement savoir ce que sont ces droits.

Je vais passer maintenant à une autre chose, qui me gêne également. Il s'agit d'éducation. Et là encore c'est peut-être à l'opposé de la thèse que vous défendez. Si vous voulez vous reporter à l'alinéa 6(1)c), qui stipule:

Le ministre attribue, sur demande, la citoyenneté à quiconque, à la fois:

c) a une connaissance suffisante de l'une des langues officielles du Canada;

Pensez-vous que l'expression «connaissance suffisante» est une condition minimale adéquate, ou que cela doit même être une condition tout court? En tous les cas c'est nouveau.

**M. Sears:** Ça n'est pas nouveau.

**Le sénateur Grafstein:** On dit «connaissance suffisante de l'une des langues officielles du Canada». Je ne sais pas si c'était dans la loi de 1947.

**M. Sears:** C'était dans la loi de 1977. Le demandeur doit convaincre le juge de la citoyenneté qu'il parle et comprend l'une des deux langues officielles. D'après ce que je comprends de la loi de 1977, elle comportait une exemption, à savoir que le demandeur qui était au Canada depuis 20 ans pouvait être dispensé de cet examen.

**Le sénateur Grafstein:** Laissons cette dérogation de côté. Qu'est-ce que vous pensez de cette condition?

**M. Sears:** Je pense qu'il est raisonnable de s'attendre des habitants du pays qu'ils parlent et comprennent l'une de nos langues officielles. Le terme «suffisante» est de toute évidence nébuleux. C'est difficile à évaluer.

**Le sénateur Grafstein:** Et si nous nous situons dans une perspective d'éducation civique, quel effet ce terme nébuleux a-t-il sur vous? Et d'ailleurs, pour vous aider à répondre, j'ai déjà fait remarquer à la ministre que très franchement cela me pose problème, car je connais des tas de citoyens qui sont d'excellents citoyens canadiens, et qui n'ont pas cette connaissance de l'une ou l'autre de nos langues officielles.

**M. Sears:** Je connais également des tas de gens qui feraient d'excellents citoyens canadiens, et qui n'ont pas juridiquement le bénéfice de la citoyenneté. Si vous pensez à cette citoyenneté de façon plus large, vous verrez qu'il est tout à fait imaginable que quelqu'un ait toutes les qualités qui en feraient un excellent citoyen, qui participe à la vie active du pays, qui apporte sa contribution, et cela sans avoir le bénéfice juridique de la citoyenneté. On voit ça tous les jours.

**Le sénateur Grafstein:** Tenons-nous-en à la citoyenneté. Il s'agit bien d'un statut privilégié.

**M. Sears:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Par exemple, les hôpitaux de Toronto peuvent assurer une traduction dans 87 langues et dialectes différents.

**Mr. Sears:** I see that as a completely different thing. The civic discourse in our country goes on in French and/or English and citizens ought to be able to engage in the public civic discourse. I would support the right of people to be tried in a language they can understand, and to have their trial translated. That is a different thing from the status of citizen.

If we want to expect more from citizens — and citizens must not simply have a status; we want them to participate — then they have to be able to participate in the civic discourse, which goes on in English or French, or both. In that sense, it is probably a reasonable requirement.

**Senator Grafstein:** Could I get comments from the other witnesses?

**Mr. Blake:** We want to see diverse peoples can live together in our country. That is what makes Canada what it is. The Citizenship Act should allow diverse peoples to come together to discuss and, hopefully, to agree upon a set of common goals and ideals. Hopefully, they will find a way to fulfil their goals, objectives and ideals within this country.

One of the things that have made us great is our openness. For example, in Toronto there are large numbers of people who, at my age, when they get together with friends, speak Italian. Yet those people are very committed to Canada. They are very insulted when people insult Canada. I think what we want is diverse peoples living together and sharing a common goal and objective.

**Senator Grafstein:** What about this test as a requirement for citizenship?

**Mr. Blake:** I think citizenship is a privilege as well as a right. Sometimes we do not make that distinction in Canada. Even people who come here and cannot speak the language and who do not learn to speak it adequately are still very much citizens. Yet, in order to engage in the public discourse and to know what is going on in their country, I think as a basic minimum we should expect an adequate knowledge in one of the two official languages.

[Translation]

**Senator Pearson:** Mr. Braen, I would like you to help me understand the difference between revocation and annulment, and their legal consequences.

**Mr. Braen:** The bill makes a distinction. In the revocation process, the power lies with the government. That means that the individual is already a Canadian citizen. The government can intervene and revoke citizenship in the cases set out in clauses 16 and 17, if there has been fraud, et cetera, but only if there is a procedure for it.

Annulment is dealt with a little further on, where the bill says that if citizenship has been obtained or restored or if there has been a request to have the citizenship status renounced, the

**M. Sears:** C'est encore autre chose. Le discours dominant de notre société se fait en français et/ou en anglais, et les citoyens doivent effectivement être capables de participer à ce discours. J'appuie cependant le droit des personnes à être jugées dans une langue qu'elles comprennent, en passant par un interprète si nécessaire. Ça c'est encore un petit peu différent de ce dont nous débattons ici autour de cette notion de citoyenneté.

Si nous attendons plus de nos citoyens — c'est-à-dire que cette citoyenneté ne doit pas simplement être un statut, ça doit être aussi une volonté de participation — ils doivent alors pouvoir participer pleinement au discours civique, en l'occurrence en français ou en anglais, ou dans les deux. Et je pense que dans ce sens c'est raisonnable comme condition.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que je pourrais entendre les autres témoins là-dessus?

**M. Blake:** Nous voulons que des personnes d'origines différentes puissent coexister dans notre pays. C'est d'ailleurs un trait distinctif du Canada. La Loi sur la citoyenneté doit permettre à ces populations diverses de se rencontrer et de discuter, et de s'entendre, espérons-le, sur un certain ensemble d'objectifs et d'idéaux. On espère également qu'elles puissent trouver un chemin menant à la réalisation de ces objectifs et idéaux, au pays même.

C'est précisément ce type d'ouverture d'esprit qui nous honore. Je vois par exemple à Toronto des tas de gens qui, à mon âge, lors de réunions entre amis, conversent en italien. En même temps ce sont des gens très dévoués à la cause canadienne. Tout outrage au Canada, ils le vivent comme une insulte personnelle. Nous voulons donc cette diversité de personnes, coexistant et partageant des objectifs et idéaux communs.

**Le sénateur Grafstein:** Mais revenons aux exigences linguistiques de la Loi sur la citoyenneté.

**M. Blake:** Je pense que la citoyenneté est un privilège investi d'un droit. Il arrive justement qu'on ne fasse pas cette distinction au Canada. Même des gens qui arrivent ici sans parler une langue, et qui ne la parleront jamais de façon satisfaisante, sont cependant de véritables citoyens. Mais pour pouvoir participer à ce discours public, et pour savoir ce qui se passe dans leur pays, je crois qu'il y a un minimum linguistique exigible, dans l'une ou l'autre des langues officielles.

[Français]

**Le sénateur Pearson:** Monsieur Braen, j'aimerais que vous m'aidiez à comprendre la différence entre la révocation et l'annulation et quelles sont leurs conséquences légales.

**M. Braen:** Le projet de loi fait une distinction. Dans le processus de révocation, le titulaire du pouvoir c'est le gouvernement. Cela signifie qu'un individu a déjà la citoyenneté. Le gouvernement peut intervenir et révoquer dans les cas prévus aux articles 16 et 17, s'il y a eu fraude et ainsi de suite, mais uniquement si une procédure est prévue.

Un petit peu plus loin, en ce qui concerne l'annulation, on dit que s'il s'agit de l'attribution de la citoyenneté, s'il s'agit d'un cas de réintégration dans la citoyenneté, s'il s'agit d'une demande de

minister may annul a decision if, for example, information has been concealed or one of the conditions under clause 28 applies.

In reality, there is overlap, it seems to me, since the Governor in Council's power to revoke citizenship means that a person has already obtained it.

Moreover, the same category of individuals seems to be targeted by clause 18, which provides for annulment of citizenship that has been obtained. Citizenship may be revoked only if, pursuant to clause 16, the party in question obtained that citizenship by false representation or fraud or by knowingly concealing circumstances. In other words, revocation can occur if the citizenship was obtained fraudulently in the first place.

Clause 18 makes provision for an order to annul a person's citizenship, but on different grounds. It refers to people who have obtained citizenship in contravention of Section 28. That means that the person was mistakenly granted citizenship. Or the person used a false identity.

**Senator Pearson:** I understand that.

**Mr. Braen:** First of all, if I read the section — I have the French version — there seems to be some overlap between the power to annul and the power to revoke citizenship for individuals who have already obtained Canadian citizenship.

**Senator Pearson:** If a person has his or her citizenship revoked, will the actions that person has taken as a citizen remain valid?

**Mr. Braen:** Definitely.

**Senator Pearson:** What about in the case of an annulment?

**Mr. Braen:** In civil law, yes, but civil law applies only in Quebec. When a decision is made to remove a right, there are consequences. The parties concerned are supposed to be returned to their former State. In common law, that precise notion does not exist. I do not believe that revocation of citizenship, for example, means that a contract concluded two years earlier by an individual will be rendered null and void. I do not think it would have that kind of an effect. As of the time citizenship was revoked or the order in council handed down, the individual would lose these rights which may be recognized in legislation.

**Senator Pearson:** I understand about revocation, but what about annulment?

**Mr. Braen:** It seems to me that the same thing would apply. If citizenship that has been obtained is annulled under Section 28, because a mistake was made — the individual was not entitled to citizenship — I believe that the individual would lose his or her rights as of the time of annulment. However, I do not believe that there would be any retroactive impact on civil rights.

**Senator Pearson:** I thought there would be consequences with respect to the right to vote.

**Mr. Braen:** Let us take the case of someone who obtains citizenship but was not entitled to it under Section 28. What are the consequences? When that person voted, he or she had the right

répudiation, le ministre peut annuler une décision s'il y a eu, par exemple, fausse dissimulation ou si un des cas prévus à l'article 28 est présent.

Dans les faits, il y a un recoupement, à mon avis, parce que le pouvoir de révoquer du gouverneur en général signifie qu'une personne s'est déjà vu attribuer la citoyenneté.

Par ailleurs, lorsqu'on dit à l'article 18 qu'on peut annuler une attribution de citoyenneté, on semble viser la même catégorie d'individus. Les motifs d'intervention sont différents. La révocation ne peut avoir lieu que s'il s'agit, selon l'article 16, de fraude, de fausse déclaration ou de dissimulation intentionnelle. Donc, il y a eu une attribution suite à une fraude.

L'article 18 parle d'une annulation pour un cas d'attribution de la citoyenneté, mais les motifs sont différents. On dit qu'il s'agit d'une personne qui s'est vue attribuer la citoyenneté alors qu'elle était dans une des catégories de l'article 28, donc un cas d'interdiction. On s'est trompé. Ou encore, s'il y a eu fausse identité.

**Le sénateur Pearson:** Je comprends cela.

**M. Braen:** De prime abord, si je lis l'article — j'ai la version, française —, il semble y avoir un recoupement dans le pouvoir d'annulation et de révocation à l'égard d'un individu qui s'est déjà vu attribuer la citoyenneté canadienne.

**Le sénateur Pearson:** Si une personne se voit révoquer sa citoyenneté, les actes qu'il a commis, pendant qu'il était citoyen, restent-ils valides?

**M. Braen:** Tout à fait.

**Le sénateur Pearson:** Qu'en est-il dans le cas d'une annulation?

**M. Braen:** En droit civil, oui, mais le droit civil s'applique uniquement au Québec. Lorsqu'on parle d'une décision d'annulation d'un droit, il y a des conséquences. On est supposé remettre les parties au même État. En common law, il n'y a pas la notion tout à fait exacte. Je ne pense pas que la révocation, par exemple, d'une citoyenneté fait en sorte qu'un contrat conclu deux ans auparavant par un individu, soit déclaré nul. Je ne pense pas qu'il y aurait ce genre d'effet. À partir de la révocation et du décret, l'individu perd les droits qui peuvent être reconnus par la législation.

**Le sénateur Pearson:** Je comprends pour la révocation, mais qu'en est-il pour l'annulation?

**M. Braen:** Il me semble que c'est la même chose. Si on annule l'attribution d'une citoyenneté en vertu de l'article 28, parce qu'on s'est trompé — l'individu n'y avait pas droit — j'ai l'impression qu'à partir du prononcé de l'annulation, on perd ses droits. Toutefois, je ne pense pas que cela ait des effets sur les droits civils antérieurs.

**Le sénateur Pearson:** Je croyais que cela aurait une incidence sur le droit de vote.

**M. Braen:** Imaginons le cas où une personne s'est vue attribuer la citoyenneté alors qu'elle n'y avait pas droit en vertu de l'article 28. Quels sont les effets? À l'époque lorsque cette

to do so. It is impossible to go back in time. It can affect the person's eligibility. If I had been a candidate in an election and I was elected, the fact that my citizenship was annulled would mean that I was no longer eligible.

**Senator Pearson:** I hope that that type of thing is unheard of!

**The Deputy Chairman:** You have piqued my curiosity, since Section 18 makes distinctions between obtaining, retaining, renouncing and resuming citizenship. So if citizenship is annulled, it is because of something that was there initially. Citizenship is annulled; that is, eligibility never existed.

**Senator Fraser:** That is what the English version says.

[English]

The English version says, "is, and always has been, void."

**The Deputy Chairman:** Yes, I think that is it.

**Senator Grafstein:** It is void *ab initio*.

[Translation]

**The Deputy Chairman:** It was never valid.

**Senator Nolin:** Anything that is void is always void. That is an old principle of civil law.

**The Deputy Chairman:** But since Professor Braen is an expert in administrative law, I would really like to know what he thinks.

**Mr. Braen:** I have the French version of the bill. I do not have the English version and it seems to be a bit different. It says here:

...prendre un arrêté déclarant nulle l'attribution, la conservation...

One does not say "and deemed". There is a difference. However, again, what are the consequences that would flow from annulment? For example, let us suppose that I voted in the last elections; I was a Canadian citizen. My citizenship was annulled because I fall into a section 28 category and I did not have the right to be a citizen. Does that mean that the right to vote that I exercised is deemed never to have existed? I do not think so. I voted.

**Senator Fraser:** I understand your reasoning. The reasons why citizenship can be annulled are already known to this person. She was aware of it. The person knows whether she lied about her identity. She knows whether she was found guilty or charged abroad. These are not situations where the person made an honest mistake. This is a case where she knew right off the bat that she did not have this right, therefore she had to deal with the consequences.

**Mr. Braen:** Let us say that I work in a shipping industry and that the ship I own may fly the Canadian flag; the Merchant Marine Act compels me to be a Canadian citizen. Let us suppose that this citizenship is revoked, what are the consequences? The consequences are that I no longer meet the standards set forth that

personne a voté, elle en avait le droit. On ne peut pas revenir en arrière. Cela peut affecter son sens d'éligibilité. Si j'avais été candidat à une élection et que j'avais été élu, l'annulation de l'attribution aurait alors un effet parce que je n'ai plus le sens d'éligibilité.

**Le sénateur Pearson:** J'espère que c'est un cas tout à fait inouï!

**Le vice-président:** Vous avez piqué ma curiosité parce que l'article 18 fait les distinctions: attribution, conservation, répudiation, réintégration. Donc, lorsqu'on annule, c'est pour une raison qui a toujours été là à l'origine. On annule; autrement dit cela n'a jamais soulevé d'intérêts pour ainsi dire.

**Le sénateur Fraser:** C'est ce qui est dit dans la version anglaise.

[Traduction]

En anglais, justement, il est précisé «is, and always has been, void» (nulle).

**Le vice-président:** Oui, c'est exactement cela.

**Le sénateur Grafstein:** C'est-à-dire que c'est entaché de nullité depuis le début.

[Français]

**Le vice-président:** Cela n'a jamais été dicté valablement.

**Le sénateur Nolin:** Tout ce qui est nul est toujours nul. C'est un vieux principe de droit civil.

**Le vice-président:** Mais comme le professeur Braen est un expert en droit administratif, j'aimerais bien savoir ce qu'il en pense.

**M. Braen:** J'ai la version française du projet de loi. Je n'ai pas la version anglaise et cela semble être un peu différent. On dit ici:

[...] prendre un arrêté déclarant nulle l'attribution, la conservation, [...]

On ne dit pas «et réputé». Il y a une différence. Cependant, encore une fois, quels sont les conséquences qui pourraient découler d'une annulation? Par exemple, j'ai voté aux dernières élections; j'étais citoyen canadien. On m'a annulé l'attribution de la citoyenneté parce que je tombe dans les catégories de l'article 28 et je n'avais pas le droit d'avoir la citoyenneté. Cela veut-il dire que le droit de vote que j'ai exercé est censé n'avoir jamais existé? Je ne crois pas. J'ai voté.

**Le sénateur Fraser:** Je comprend ce raisonnement. Les raisons pour lesquelles on peut avoir une annulation de citoyenneté sont déjà connues par cette personne. Elle en est déjà consciente. La personne sait si elle a menti sur son identité. Elle sait si elle a été trouvée coupable ou mise en accusation ailleurs. Ce ne sont pas des situations où la personne a fait une erreur honnête. C'est vraiment un cas où elle savait dès le début qu'elle n'avait pas le droit, alors elle en subit les conséquences.

**M. Braen:** Supposons que je suis armateur et que le navire que je possède puisse battre pavillon canadien, la Loi sur la marine marchande m'oblige à être citoyen canadien. Supposons que cette citoyenneté me soit révoquée, quelles sont les conséquences? Les conséquences sont que je ne réponds plus aux normes de propriété

allow me to own property, but there is no retroactive effect. When we are talking about annulment in civil law, there is a retroactive effect. The legislation is very complicated.

**The Deputy Chairman:** That is why we are here, to explain complicated things.

**Senator Nolin:** I have a question for you regarding section 21(1). The concept of public interest, is not set forward as a full discretionary power under section 21(1), it is attributed to the minister and, then, to the Governor in Council. If I reread the *Morales* decision as well as the opinion of Chief Justice Lamer on the concept of lack of precision, could you guide my thought processes? Is it too vague to pass the legality test?

**Mr. Braen:** This is a concept of public interest that is widely used by judges and by legislators. There is a wide discretionary aspect in the application of this discretion. I would be surprised if this would affect the Constitution under section 7 of the act when it mentions how specific the legislation must be. I think if you say that something is in the public interest, the minister may make a report, and individuals have an idea. We do not perhaps share the same view, but we know to a certain degree what the public interest may be, in other words a very large range of possibilities. I am not surprised by this. This is used often by legislators both at the federal and provincial level as well as by judges.

**The Deputy Chairman:** Is this not too vague, to the point of being unconstitutional?

**Mr. Braen:** Section 7 was mentioned by the Supreme Court but is it not a very clear decision. We know that legislation must be clear, but what exactly does that mean? When one uses a given term, difficulties in how to interpret that term may always arise.

**Senator Nolin:** I would be in agreement with you if there was a way to oversee the decision.

**Mr. Braen:** There is a way to oversee it pursuant to judicial review.

**Senator Nolin:** We would control the legality of the issue, but at that point, Cabinet will tell the courts: "Rest assured, it was in the public interest." The legality is thus appealed.

**Mr. Braen:** Since the *Baker* decision, two years ago, the Supreme Court has allowed intrusion into the exercise of discretionary powers such as that of the public interest. In applying a pragmatic and utilitarian approach, it could become involved in how this discretion is exercised and verify whether it is legal or not, in the court's opinion.

**The Deputy Chairman:** What decision were you referring to?

**Mr. Braen:** It is *Baker v. the Department of Immigration*. It is not a concept which gives the minister or executive authorities unlimited latitude. There are limits which exist in law with regard to concepts such as these.

**Senator Nolin:** Could the executive not use its discretionary power to go against a fundamental freedom?

de la loi, mais il n'y a pas d'effet rétroactif. Lorsqu'on parle d'annulation en droit civil, il y a un effet rétroactif. C'est très compliqué la loi.

**Le vice-président:** On est ici pour expliquer les choses compliquées.

**Le sénateur Nolin:** J'ai une question à vous poser concernant l'article 21(1). La notion d'intérêt public, n'est pas circonscrite en plein pouvoir discrétionnaire dans le cas de l'article 21(1), est attribuée au ministre et, ensuite, échoit au gouverneur en conseil. Si je relis la décision *Morales* ainsi que celle du juge en chef Lamer sur la notion d'imprécision, pouvez-vous orienter ma réflexion? Est-ce trop imprécis pour que cela ne passe pas le test de la légalité?

**M. Braen:** C'est une notion d'intérêt public très utilisée autant par les juges que par le législateur. Il y a un large aspect discrétionnaire dans l'application de cette discrétion. Je serais surpris que cela affecte la constitutionnalité au sens de l'article 7 de la loi lorsqu'on parle de la précision que la loi doit avoir. Je pense que si vous dites que dans l'intérêt public, le ministre peut faire un rapport, les individus ont une idée. On n'a peut-être pas la même conception, mais on sait à peu près ce que peut être l'intérêt public, c'est-à-dire un large éventail de possibilités. Je ne suis pas surpris par cela. Cette bituie est très utilisée par les législateurs tant fédéral que provinciaux ainsi que par les juges.

**Le vice-président:** Ce n'est pas imprécis au point d'être institutionnel?

**M. Braen:** L'article 7 de la Cour suprême l'a invoqué, mais ce n'est pas très clair comme décision. On sait que la loi doit être claire, mais qu'est ce que cela signifie? Lorsqu'on utilise un mot, des difficultés d'interprétation peuvent toujours se poser.

**Le sénateur Nolin:** Je serais d'accord avec vous s'il y avait une mesure de contrôle de la décision.

**M. Braen:** Il y a une mesure de contrôle qui existe en vertu du contrôle judiciaire.

**Le sénateur Nolin:** On contrôlera la légalité, mais à ce moment-là, le Cabinet dira aux tribunaux: «Soyez satisfaits, c'était dans l'intérêt public.» La légalité est donc vérifiée.

**M. Braen:** La Cour suprême, depuis l'affaire *Baker*, il y a deux ans, s'est permise une intrusion dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire comme celui de l'intérêt public. En appliquant une approche pragmatique et fonctionnelle, elle peut en arriver à s'ingérer dans l'exercice de cette discrétion et vérifier si, à son avis, c'est légal ou non.

**Le Président:** De quel arrêt s'agit-il?

**M. Braen:** L'arrêt *Baker c. le ministre de l'Immigration*. Ce n'est pas une notion qui laisse au ministre ou aux autorités exécutives toute la latitude possible. Il y a des limites qui existent en droit face à des notions comme celles-là.

**Le sénateur Nolin:** L'exécutif ne pourrait pas se servir de son pouvoir discrétionnaire pour aller à l'encontre d'une liberté fondamentale?

**Mr. Braen:** Fundamental rights, as you know, are protected. They may only be limited to the extent allowed in the Constitution itself. Would the loss of citizenship, for example, be the loss of a fundamental right? It does result in the loss of constitutional rights, as we already explained. Section 3 and Section 6 of the Charter could in fact involve this constitutional aspect.

**Senator Nolin:** What interests me is the judicial process that respects the rights of the parties. If a decision taken by the executive will affect my rights, I would like to be able to cross-examine the person accusing me or raising matters that would affect my rights. However I will not have this right.

**Mr. Braen:** No. First of all, it is not a matter of revocation but rather of granting. They are completely different. Moreover, under administrative litigation case law, there is a "duty to act fairly," at the very least. Even if an administrative decision is very discretionary, jurisprudence would require, in my opinion, that the immigration authorities comply with a certain procedure and act fairly, such as giving, for example, a notice allowing the individual a chance to make written representation. The fact that it is not mentioned in the text of the act does not mean it does not apply.

Case law has always been consistent on this point starting with *Nicholson* in 1979. When the executive makes a decision affecting individual rights, as would be the case here, then there is a requirement to act fairly. The presumption is very strong. It does not only apply when the legislation is clear on the subject.

A reading of this clause shows that the legislator does not clearly intend to give full latitude to the minister. I have the feeling that a minimum amount of procedure must be respected. It must be understood that there is some flexibility in the act as far as the application and choice of procedures is concerned. Because there are a great many cases, I imagine, that will have to be processed, and we cannot expect a hearing every time. That is my interpretation.

[English]

**Senator Andreychuk:** I am a little confused. You are saying that the concept of public interest is well enough used that you have no concerns about giving a minister, and obviously the cabinet, the right to deny citizenship in the public interest. Is that correct?

I do not see anything to indicate that we have gone the way of the minister giving reasons. It is not national interest and it is not security, because there are other clauses to deal with those. Public interest must be something other than the clauses defined in the bill. Therefore, the concept of public interest is sort of a catch-all miscellaneous provision into which anything could fall.

Although I have not done all my research on this, I understand that there are other areas where public interest would inevitably fall into certain categories. Here, however, the minister was hard-pressed to define anything but hate crimes. I think it was Senator Nolin who pointed out that we do have criminal law to

**M. Braen:** Les droits fondamentaux, comme vous le savez, sont protégés. Ils ne peuvent être limités que dans la limite prévue dans la Constitution elle-même. Est-ce que, par exemple, la perte de la citoyenneté fait perdre un droit fondamental? Cela fait perdre des droits constitutionnels, comme on l'a expliqué tantôt. L'article 3 et l'article 6 de la Charte pourraient invoquer cet aspect constitutionnel, effectivement.

**Le sénateur Nolin:** J'en suis au processus judiciaire respectueux des droits des parties. Si une décision de l'exécutif va affecter mes droits, j'aimerais pouvoir contre-interroger la personne qui m'accuse ou qui soulève des raisons d'affecter mes droits. Toutefois, je n'aurai pas ce droit.

**M. Braen:** Non. D'abord, il ne s'agit pas de révocation, il s'agit d'attribution. C'est complètement différent. Par ailleurs, en vertu de la jurisprudence du contentieux administratif, il y a un «duty to act fairly», à tout le moins. Même si c'est une décision administrative très discrétionnaire, la jurisprudence s'attend — ou à mon avis s'attendrait — à ce que les autorités de l'immigration respectent une certaine procédure, une certaine équité, soit «fair», agisse avec «fairness». Qu'elle donne, par exemple, un avis indiquant une possibilité à l'individu de se faire entendre par écrit. Ce n'est pas parce que c'est omis du texte de la loi que, par ailleurs, cela ne s'applique pas.

La jurisprudence a toujours été constante à ce niveau, depuis l'affaire *Nicholson* en 1979. Lorsque l'exécutif prend une décision qui affecte les droits de l'individu, et ce serait le cas ici, il existe à ce moment-là une obligation d'agir avec équité. C'est une présomption qui est très forte. Elle ne s'applique pas uniquement si la loi est claire à ce sujet.

Or, si on lit cet article, ce n'est pas clair que le législateur veuille donner toute la latitude au ministre. J'ai l'impression qu'il y aurait un minimum de procédure à respecter. Il faut comprendre que la loi laisse de la souplesse en ce qui concerne l'application et le choix de ces procédures. Parce qu'il y a beaucoup de cas, je suppose, qui devront être traités et on ne peut pas demander une audience chaque fois. C'est mon interprétation.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Je suis un petit peu perdue. Vous dites d'un côté que la notion d'intérêt public est une notion bien établie, et vous n'avez aucune difficulté à accorder au ministre, et donc au Cabinet, le droit de refuser la citoyenneté, dans l'intérêt public. C'est bien cela?

Je ne vois pas que nous ayons progressé dans le sens d'une obligation pour le ministre de s'expliquer. Il n'est pas question ici d'intérêt national, ni de sécurité, ça se trouve à d'autres articles. L'intérêt public doit donc être quelque chose d'autre que ce que ces articles du projet de loi définissent. De ce fait, cette notion d'intérêt public est une espèce de fourre-tout, sans aucune définition.

Je n'ai pas poussé mes recherches là-dessus, mais je vois bien qu'il y a d'autres situations où on pourrait parler d'intérêt public. Mais là-dessus, la ministre n'a pas réussi à nous citer autre chose que le cas des crimes haineux. Je crois que c'est le sénateur Nolin qui, à ce moment-là, a fait remarquer que nous avons un droit

cover hate crimes, and he asked why this clause would be used. We asked for other examples. The minister said there were other examples but was not at liberty to say what those were. That leaves me with great unease about the prevailing values or attitudes of the particular cabinet as to what my public interests might be that they are protecting.

**Senator Grafstein:** It is void *ab initio*.

[Translation]

**Mr. Braen:** You are quite right because other provisions of the act set out specific grounds for government intervention, such as national security and so forth.

I agree with you. In my opinion, it must be understood that the granting of a power to the minister on the basis of a very wide discretionary criterion such as public interest must not be perceived in law as an unlimited discretion.

The courts have consistently held that when the legislator grants discretion, no matter how broad, such as the notion of public interest, it is not unlimited.

First of all, the minister is required in exercising this discretion to act in keeping with the aims of the legislation. The minister cannot do whatever he wants. He has the power to make a report and say that it would be contrary to public interest to grant citizenship. But in doing so, he must act in keeping with the aims set out by the legislation. Another limit is good faith. He may not act arbitrarily. He must act in good faith. So the courts have set limits or restrictions on the exercise of a discretionary power.

That is why I do not necessarily share your fear. As a jurist, I do not think that the use of an expression like “public interest” gives the government the ability to do whatever it wants. There will always be, as long as we maintain the principle of legality — and it is part of the Constitution, as you know — there will always be limits imposed by the courts. So it is always possible to appeal to a judicial tribunal in the case of arbitrary action. I do not have the same fear as you but it might perhaps be better to specify how the discretion is to be exercised. And rather than referring to public interest, if we do not like the term, then be more specific. The government will respond that so many situations may come up that they cannot all be listed and it is better to set out a motive, to give some discretion.

[English]

**Senator Andreychuk:** Perhaps I am not well versed in the workings of cabinet, but when we reached for examples from the minister, she said that she was not at liberty to say. The fact that she could not disclose any examples seemed to imply national interest cases. Would all of the cabinet material be made available to a court?

Second, how would you read clause 21, public interest, with clause 22(3)? Clause 22(3) states:

The order is final and, despite any other Act of Parliament, is not subject to appeal to or review by any court.

pénal pour ces crimes, et il se demandait donc alors pourquoi il faudrait appliquer cet article. Nous avons alors demandé d'autres exemples. La ministre a dit qu'il y en avait, mais qu'elle ne pouvait pas les révéler. Tout cela me mettrait mal à l'aise quant aux valeurs, ou aux réactions du Cabinet lorsqu'il voudrait protéger mes intérêts publics.

**Le sénateur Grafstein:** Cela n'a nul effet dès le début.

[Français]

**M. Braen:** Vous avez tout à fait raison parce que, dans d'autres dispositions, la loi prévoit des motifs précis pour l'intervention du gouvernement, tels que la sécurité nationale et ainsi de suite.

Je suis d'accord avec vous. À mon avis, il faut comprendre que l'octroi ou l'attribution d'un pouvoir au ministre, selon un critère discrétionnaire très large comme celui de l'intérêt public, en droit, ne doit pas être perçu comme étant une discrétion illimitée.

De tout temps, les tribunaux ont toujours jugé que l'octroi par le législateur d'une discrétion, aussi large soit-elle, comme la notion d'intérêt public, n'est pas illimitée.

D'abord, il y a une obligation pour le ministre d'agir, lorsqu'il exerce sa discrétion, en conformité avec les objets de la loi. Le ministre ne peut pas tout faire. Il a le pouvoir de faire un rapport et de dire qu'il serait contraire à l'intérêt public que d'attribuer la citoyenneté. Mais en ce faisant, il doit le faire conformément aux objectifs poursuivis par la loi. Autre limite: la bonne foi. Il ne peut pas agir dans l'arbitraire. Il doit agir de bonne foi. Les tribunaux ont donc posé des limites ou des restrictions à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

C'est pour cela que je ne partage pas nécessairement votre crainte. L'utilisation d'une expression comme «l'intérêt public», ne m'apparaît pas, en tant que juriste, comme octroyant au gouvernement la capacité de tout faire. Il existera toujours, tant qu'il y aura un principe de la légalité, et c'est constitutionnalisé comme vous le savez, il y aura toujours des limites imposées par les tribunaux. Le recours au tribunal judiciaire est donc toujours possible dans des cas d'arbitraire. Je n'ai pas la même crainte que vous, mais il serait peut-être, effectivement, mieux de préciser l'exercice de cette discrétion. Et plutôt que de parler d'intérêt public, si cela nous déplaît, préciser les cas. Le gouvernement va vous dire: «Écoutez, il y a tellement de situations qui peuvent survenir qu'on ne peut pas énumérer une liste, c'est mieux d'avoir un motif, une discrétion.»

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne connais peut-être pas très bien le fonctionnement du Cabinet, mais lorsque nous avons demandé des exemples à la ministre, elle a dit qu'elle n'était pas libre de le faire. Le fait qu'elle n'ait pas pu nous donner des exemples semble indiquer qu'il s'agit de cas d'intérêt national. Est-ce que tous les documents du Cabinet seraient mis à la disposition d'un tribunal?

Deuxièmement, comment interprétez-vous l'article 21 du projet de loi, qui traite de l'intérêt public, avec le paragraphe 22(3)? Le paragraphe 22(3) énonce:

Le décret est définitif, et par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire.

Therefore, we are really only into administrative review. In a review, will the court be empowered to have all of the material placed before it for the kind of scrutiny that you seem to be saying will happen?

[Translation]

**Mr. Braen:** I'll answer your second question first. As far as clause 22(3) is concerned, even though it states that the order is final and is not subject to appeal to or review by any court, I do not think that sets aside the Federal Court's power of review and supervision. That is my impression. It has been held, in the case of the provinces, that it was unconstitutional to maintain that the provincial legislator could set aside the power of review and supervision.

In *MacMillan Bloedel* in 1995, The Supreme Court ruled that it was unconstitutional for the Parliament of Canada to transfer what the court described as an inherent power belonging to a superior court and handed over to an administrative body.

In other words, the power of review and supervision is seen by the Supreme Court of Canada as being subject to constitutional protection. I would be very surprised if it were recognized that the Parliament of Canada had the power to remove its administration from the power of review and supervision of the Federal Court or the Superior Court in constitutional matters.

Now, as far as evidence and reports are concerned, there may be a problem. There is the Canada Evidence Act as well as legislation on access to government documentation, and so forth, allowing the executive to remove the analysis of evidence before court. Unless I am mistaken, it is the Chief Justice of the Federal Court of Canada whose responsibility it is to act and make the necessary verifications on consulting the file. He must therefore take a look at the file to determine whether or not it may be disclosed, in other words conveyed to another individual. So some intervention is possible here. As for the parameters, I am not very familiar with them.

**The Deputy Chairman:** There is final control by the court.

**Mr. Braen:** It is in the Evidence Act if Cabinet invokes secret arguments.

**Senator Nolin:** In spite of subclause 22(3), you maintain that there is court review?

**Mr. Braen:** Under the Constitution, the Parliament of Canada may not attempt to prevent the other power, the judiciary, from exercising its ability to review the legality of a decision.

**The Deputy Chairman:** I'm convinced of that.

**Senator Nolin:** So what exactly is this subclause 3 attempting to do?

**Mr. Braen:** It is what we refer to in administrative jargon as "a privative clause" to demonstrate to the courts that we don't want them to interfere in our business. That is exactly what the Supreme Court will do.

Donc, il s'agit vraiment uniquement de contrôle administratif. Dans le cadre d'un contrôle, le tribunal sera-t-il habilité à ordonner la production de tous les documents dont il a besoin pour que le type d'examen dont vous semblez parler puisse se faire?

[Français]

**M. Braen:** Je vais répondre d'abord à la deuxième question. En ce qui concerne l'article 22(3), même s'il est édicté que le décret est définitif et qu'il n'est pas susceptible d'appel et de contrôle judiciaire, je ne pense pas que cela écarte le pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour fédérale. Il me semble. On a jugé, dans le cas des provinces, qu'il était inconstitutionnel que d'argumenter que le législateur provincial pouvait écarter le pouvoir de contrôle et de surveillance.

Dans l'affaire *MacMillan Bloedel* en 1995, la Cour suprême a jugé inconstitutionnelle, pour le Parlement canadien, sa capacité de pouvoir transférer ce que la Cour a appelé un pouvoir inhérent qui appartient à une cour supérieure et de le donner à un organisme administratif.

Autrement dit, le pouvoir de contrôle et de surveillance fait, de la part de la Cour suprême du Canada, l'objet d'une protection constitutionnelle aux yeux de la Cour suprême du Canada. Cela me surprendrait beaucoup que l'on puisse reconnaître au Parlement du Canada le pouvoir de mettre à l'abri son administration du pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour fédérale ou de la Cour supérieure dans les matières constitutionnelles.

Par ailleurs, en ce qui concerne la question de la preuve et des rapports, il peut y avoir un problème. Vous avez une Loi sur la preuve au Canada et une législation sur l'accès à la documentation gouvernementale, et ainsi de suite, qui permet à l'exécutif de soustraire l'analyse d'une preuve devant un tribunal. À moins de me tromper, c'est le juge en chef de la Cour fédérale du Canada qui doit intervenir, vérifier et constater à même le dossier. Il doit donc jeter un oeil au dossier pour vérifier si oui ou non tout cela peut être l'objet de divulgation, donc peut être transmis à l'autre individu. Il y a donc une intervention ici qui est possible. Pour ce qui est des paramètres, je ne suis pas très familier avec cela.

**Le vice-président:** Il y a un contrôle final par la cour.

**M. Braen:** C'est dans la Loi sur la preuve si le Cabinet invoque des arguments secrets.

**Le sénateur Nolin:** Malgré le paragraphe 3 de l'article 22, vous dites qu'il y aurait un contrôle judiciaire?

**M. Braen:** Le Parlement canadien, sur le plan constitutionnel, ne peut pas prétendre écarter l'autre pouvoir, le pouvoir judiciaire, de sa capacité de contrôler la légalité d'une décision.

**Le vice-président:** Je suis convaincu de cela.

**Le sénateur Nolin:** Le paragraphe 3 est là pour nous dire quoi finalement?

**M. Braen:** C'est ce qu'on appelle en jargon administratif «une clause privative», pour démontrer aux tribunaux qu'on ne veut pas trop qu'ils se mêlent de nos affaires. C'est effectivement ce que la Cour Suprême va faire.

**The Deputy Chairman:** And they are entitled to interfere.

**Senator Nolin:** In spite of the very specific wording of the subclause.

**Mr. Braen:** Exactly. In case of illegality.

**Senator Nolin:** But first of all the courts must hear the case. I would not like to see the State, in dealing with a preliminary measure, maintain before the Federal Court that under subparagraph 22(3) of the act that although they happen to be the Federal Court, they do not have the power to hear the present case.

**Mr. Braen:** In my view, the Federal Court may intervene.

**Senator Nolin:** Judging from the wording here, Parliament seems to be stretching its power.

**Mr. Braen:** It is a common practice for the federal or provincial legislator to make this kind of attempt. What I am saying is that does not prevent a court of justice from intervening and, for example, reviewing this discretionary power to determine whether there was in fact a misinterpretation of public interest by applying the criteria of the *Baker* case and so forth.

**Senator Nolin:** In a preliminary procedure, could the federal State invoke subclause 3 and say to the judge of the Federal Court: "You do not have the power to hear the complaint or the application before you because you do not have this power under subsection 3"? When dealing with a preliminary measure, the court has not yet examined the facts of the decision, it is simply a preliminary procedure.

**Mr. Braen:** Legally speaking, we cannot use this argument. If we were to do so, a court of justice is empowered to do this, because a court of justice can intervene not only once a decision has been made but also to prevent an allegedly illegal decision from being made. Initially, with this type of argument, I do not think that that would prevent the Federal Court from intervening and, for example, from saying that this is part of its review and surveillance power. This is protected in the Constitution. I do not want to substitute my opinion for public interest, but I will, nevertheless, check whether or not this is legal. My opinion is that I have no fears as far as that is concerned.

[English]

**Senator Grafstein:** I have a general comment about this. We have raised two very narrow but interesting legal issues. The first is with respect to what are the judicial limits of the public interest. It would be very helpful if we could get the Library of Parliament to give us some cases dealing with the definition of "public interest" as it might apply in this situation. That might help our discussion.

Second, the professor raises another interesting point. You will recall, Mr. Chairman, that the first thing we were taught in administrative law was Lord Hewart's *The New Despotism*, which dealt exactly with this point, the question of the role of the courts versus the state and where the courts can override the state, notwithstanding a privative clause. Rather than our having a debate, it might be useful to get a bit of staff work on this issue, so

**Le vice-président:** Et ils ont le droit de s'en mêler.

**Le sénateur Nolin:** Malgré le texte très précis de l'article.

**M. Braen:** Tout à fait. En cas d'illégalité.

**Le sénateur Nolin:** Il faudrait quand même que les tribunaux entendent le cas. Je ne voudrais pas que sur une mesure préliminaire, l'État, devant la Cour fédérale, dise qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 22 de la loi sur une mesure préliminaire: «Vous êtes bien la Cour fédérale, mais vous n'avez pas le pouvoir d'entendre le cas présent.»

**M. Braen:** Selon moi, la Cour fédérale peut intervenir.

**Le sénateur Nolin:** De la façon dont c'est écrit, le Parlement étire un peu son pouvoir.

**M. Braen:** C'est courant pour un législateur fédéral ou provincial que de s'essayer comme cela. Ce que je dis, c'est que cela n'empêche pas une cour de justice d'intervenir et, par exemple, de vérifier, en contrôlant la discrétion, si effectivement il y a eu une mésinterprétation de ce qu'est l'intérêt public en appliquant les critères de l'affaire *Baker* et ainsi de suite.

**Le sénateur Nolin:** Dans une procédure préliminaire, l'État fédéral pourrait-il invoquer le paragraphe 3 et dire au juge de la Cour fédérale: «Vous n'avez pas le pouvoir d'entendre la plainte ou la demande qui est devant vous parce que vous n'avez pas ce pouvoir en vertu du paragraphe 3»? Comme mesure préliminaire, la cour n'a pas encore examiné les faits de la décision, on en est qu'à une mesure préliminaire.

**M. Braen:** Sur le plan juridique, on ne peut pas avancer cet argument. Si on le fait, une cour de justice en est habilitée, parce qu'une cour de justice peut intervenir non seulement lorsqu'une décision a été prise, mais peut intervenir aussi pour empêcher qu'une décision prétendument illégale soit prise. Sur le plan préliminaire, avec ce genre d'argument, je ne pense pas que cela empêcherait la Cour fédérale d'intervenir et, par exemple, de dire qu'il s'agit du pouvoir de contrôle et de surveillance. Cela est protégé au plan constitutionnel. Je ne veux pas substituer mon opinion à ce qu'est l'intérêt public, mais je vais vérifier si c'est légal, toutefois. Mon avis est que je n'ai pas de crainte de ce côté-là.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une observation générale à faire à ce sujet. Nous avons soulevé deux questions juridiques très étroites mais intéressantes. La première concerne les limites judiciaires de l'intérêt public. Il serait très utile d'obtenir de la Bibliothèque du Parlement certains cas traitant de la définition d'«intérêt public» tels qu'ils pourraient s'appliquer dans cette situation. Cela pourrait faciliter nos discussions.

Deuxièmement, le professeur a soulevé un autre point intéressant. Vous vous rappellerez, monsieur le président, que la première chose que l'on nous a apprise en droit administratif c'était *The New Despotism* de Lord Hewart, qui traitait exactement de ce point, à savoir le rôle des tribunaux par rapport à celui de l'État et les cas où les tribunaux ont la primauté sur l'État, indépendamment de l'existence d'une clause privative. Plutôt que

that at least we are up-to-date on the current status of the Supreme Court's decisions dealing with privative clauses.

**Senator Andreychuk:** I think we should have work on those two questions, and a third is the evidentiary question of how the court obtains cabinet documents.

**Senator Grafstein:** It strikes me that we are asking the witnesses to give us a legal memorandum. Since this question has been raised several times it would be more appropriate for us to get the staff input. This is also notice to the minister's advisers that we will be asking questions about this and that they had better come prepared with more definitive answers than they gave us on the first round.

**The Deputy Chairman:** The minister comes back tomorrow afternoon.

**Senator Grafstein:** Then we had better put her officials on notice that this is an important question of definition.

I should like to return to a topic from an earlier hearing, and get the professors' views on clause 14, regarding someone who has been living outside of Canada as the child or grandchild of a Canadian citizen and who believes that he or she is a Canadian. I will use the classic example of missionaries' children who have been out of the country for that period of time. Under this provision, persons in that situation, who believe that they are Canadian citizens, would have no notice that they are, at age 28, losing their citizenship and all their rights that pertain thereto, unless they had done something six years prior involving a residency requirement or some sort of notification. In effect, it is a revocation of citizenship based on previous legislation without any notice whatsoever. There is no due process there at all. It is just a statement of law. Do you have any concerns about that from a Charter of Rights standpoint?

[Translation]

**Mr. Braen:** At the end of my intervention, I asked you whether or not it was wise for the legislator to make a distinction between revocation and annulment, given that this is coupled with the consequences of clause 14, since we are talking about the automatic loss of citizenship per se. Obviously, this is a very serious consequence. First of all, clause 14 is not simple to read. It is quite complicated. Secondly, in terms of the consequences, it is very serious.

[English]

**Senator Grafstein:** Professor, the notice is the law, but there is no specific notice to a person. Again, the general principle that ignorance of the law is no defence applies here, so that there is no coherent notice to the individual, except that the onus is on the individual not to plead ignorance of the law. This becomes the law. The question is whether that is fair and reasonable. Is it bulletproof against the Charter?

d'en débattre, il serait peut-être utile de demander à notre personnel d'étudier un peu cette question afin que nous sachions au moins à quoi nous en tenir sur la situation actuelle des arrêts de la Cour suprême concernant les clauses privatives.

**Le sénateur Andreychuk:** Je pense que nous devrions obtenir de l'information sur ces deux questions, et sur une troisième concernant la règle de preuve et la façon dont les tribunaux obtiennent des documents du Cabinet.

**Le sénateur Grafstein:** Je trouve qu'on est en train de demander aux témoins de nous donner un mémoire juridique. Comme cette question a été soulevée à plusieurs reprises, il serait préférable pour nous d'obtenir de l'information du personnel. C'est aussi une façon d'avertir les conseillers de la ministre que nous poserons des questions à ce sujet et qu'ils ont intérêt à être mieux préparés et à nous donner, lorsqu'ils comparaitront, des réponses plus définitives qu'ils ne l'ont fait la première fois.

**Le vice-président:** La ministre revient demain après-midi.

**Le sénateur Grafstein:** Nous avons donc intérêt à avertir ses collaborateurs qu'il s'agit d'une question importante de définition.

J'aimerais revenir à un sujet qui a été abordé lors d'une séance précédente, et obtenir l'opinion du professeur sur l'article 14 du projet de loi concernant une personne qui a vécu à l'étranger en tant qu'enfant ou petit-enfant d'un citoyen canadien et qui estime être Canadien. J'utiliserai l'exemple classique des enfants de missionnaires qui ont séjourné à l'étranger pendant cette période. En vertu de cette disposition, les personnes dans cette situation, qui estiment être citoyennes canadiennes, ne recevraient aucun avis qu'à l'âge de 28 ans elles risquent de perdre leur citoyenneté et tous les droits qui s'y rattachent, à moins qu'elles aient pris des mesures six ans auparavant concernant les critères de résidence ou un avis quelconque. Il s'agit en fait d'une révocation de la citoyenneté fondée sur une loi précédente sans préavis d'aucune sorte. Il n'y a absolument pas d'application régulière de la loi dans ce cas-là. Il s'agit uniquement d'une déclaration de droit. Cela n'est-il pas un sujet de préoccupation pour vous compte tenu de la Charte des droits?

[Français]

**M. Braen:** À la fin de mon intervention, je vous avais posé la question à savoir s'il était sage que le législateur fasse une distinction entre révocation et annulation, compte tenu que les conséquences de l'article 14 s'ajoutent à cela, puisqu'il s'agit d'une perte automatique en tant que telle. Évidemment, c'est très grave comme conséquence. Premièrement, l'article 14 n'est pas simple à lire. Il est assez compliqué. Deuxièmement, en termes de conséquence, c'est très grave.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Professeur, la loi fait office de préavis, mais il n'existe aucun préavis particulier communiqué à une personne. Ici encore, le principe général selon lequel on ne peut pas plaider l'ignorance de la loi s'applique ici, par conséquent aucun préavis en tant que tel n'est donné au particulier bien qu'il incombe au particulier de ne pas plaider l'ignorance de la loi. Cela devient la loi. Il reste à déterminer si cela est juste et raisonnable.

[Translation]

**Mr. Braen:** Does it go against the Charter, given that there is a potential loss of constitutional rights? As far as the procedure is concerned, in order to ensure fairness, the immigration officers should, first of all, at least inform the individual that he may lose his citizenship, considering clause 14.

[English]

**Senator Grafstein:** That is at age 22, because the bill requires those people to be here for a period of time six years prior to age 28. In effect, they find out at age 28 that they lose their citizenship, but there is no way for them to prevent it without notice, because there is a residency or notification requirement at age 22. It seems to be quite convoluted, in a sense.

[Translation]

**Mr. Braen:** The immigration official should, before taking away this individual's citizenship, and given the consequences of clause 14, at least follow a minimum procedure which would become in my opinion, to advise the individual that he falls under the scope of clause 14 and at least hear him as such.

First and foremost from the procedural viewpoint, and given the state of Canadian jurisprudence with respect to the application of natural justice or the duty to act fairly, it seems to me that there are guarantees that are provided by the law, that are not found within the legislation but are provided by the law and limit the scope of clause 14. Moreover, as you said, the consequences are very serious. With such a case, this happens almost automatically. There is no provision for an intervention by the Federal Court of Canada. Would it not have been appropriate, as is done in other cases of fraud, false identity, and so on and so forth, to have a court of justice intervene, such as the Federal Court, given the consequences that result from the loss of citizenship, even if it is automatic? I think that it would be wise to ask this question, as you have done.

[English]

**The Deputy Chairman:** In section 7 of the Charter, the expression "with the principles of fundamental justice" is used. That is in the heart of the Charter and the Charter is in the heart of the Constitution.

**Senator Grafstein:** The chairman will recall the evidence received from the justice official that the obligation is not upon the government or the state, but rather rests with individuals to modify or put themselves on notice. The obligation is not on the state. This is an important question: Upon whom is the obligation? Is the obligation on the state to notify of revocation, or is the obligation on citizens to be kept informed of the fact that their rights may be revoked without notice?

**Mr. Braen:** If we apply this notion of fairness, the obligation rests with the state to inform the citizens.

Cette disposition est-elle à l'abri de toute contestation en vertu de la Charte?

[Français]

**M. Braen:** Est-ce contre la Charte dans la mesure où il y a une perte éventuelle de droit constitutionnel? Sur le plan de la procédure, pour agir équitablement, les autorités de l'immigration devraient, premièrement, aviser au moins l'individu qu'il risque de perdre sa citoyenneté, compte tenu de l'article 14.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** C'est à l'âge de 22 ans car les dispositions du projet de loi exigent que ces candidats séjournent ici six années avant d'atteindre l'âge de 28 ans. De fait, ils découvrent à l'âge de 28 ans qu'ils perdent leur citoyenneté mais, à cause de l'exigence concernant la résidence dont ils sont avisés à l'âge de 22 ans, cela devient inéluctable. D'une certaine manière cela semble assez alambiqué.

[Français]

**M. Braen:** Les autorités de l'immigration devraient, avant de faire perdre la citoyenneté à cet individu, compte tenu de l'article 14, au moins utiliser une procédure minimale qui serait, à mon avis, d'aviser l'individu qu'il entre dans le champ d'application de l'article 14, et au moins l'entendre en tant que tel.

La première des choses sur le plan de la procédure, et compte tenu de l'état de la jurisprudence canadienne en ce qui a trait à l'application de la justice naturelle ou encore le «duty to act fairly», il me semble qu'il y a des garanties offertes par le droit, qui ne se retrouvent pas dans la loi mais qui sont offertes par le droit et qui viennent limiter le champ d'application de l'article 14. Par ailleurs, les conséquences sont très graves, comme vous le dites. On s'aperçoit que dans un tel cas, c'est quasi automatique; il n'y a aucune intervention de prévue par la Cour fédérale du Canada. N'y aurait-il pas lieu, comme dans les autres cas de fraude, de dissimulation d'identité, et ainsi de suite, de faire intervenir une Cour de justice, comme la Cour fédérale, compte tenu des conséquences qui découlent de la perte de la citoyenneté même si elle est automatique? Je pense qu'il est sage de poser la question comme vous l'avez fait.

[Traduction]

**Le vice-président:** À l'article 7 de la Charte, on trouve l'expression «avec les principes de justice fondamentale». C'est au cœur de la Charte et la Charte est au cœur de la Constitution.

**Le sénateur Grafstein:** Je rappelle au président le témoignage du fonctionnaire du ministère de la Justice qui nous a signalé que l'obligation n'incombait ni au gouvernement, ni à l'État, mais plutôt aux particuliers qui doivent se tenir au courant. Cette obligation n'incombe pas à l'État. La question est importante: à qui incombe l'obligation en l'occurrence? Incombe-t-il à l'État de donner l'avis de révocation ou incombe-t-il aux citoyens de se tenir au courant afin d'être conscients que leurs droits peuvent être révoqués sans préavis?

**M. Braen:** Si on invoque la notion d'équité, il incombe à l'État d'informer les citoyens.

**Senator Grafstein:** I pose this question because if the government witnesses are coming here, I should like to them to address this subject.

**Senator Joyal:** My question goes to the previous question and binds with the comments made by Senator Grafstein.

[Translation]

Mr. Braen, as I interpret clause 17(3), the surveillance and review power of the higher courts over the lower courts is as follows: we are dealing here with a decision made by the Trial Division of the Federal Court of Appeal. This clause denies the right to request permission to appeal. We are not denying the right to appeal, we are refusing the right for permission to appeal. In my opinion, this is very different from a process where we respect the various stages of the usual legal process, which is to provide for various levels of appeal, although as the matter progresses through the judicial hierarchy, there are stricter conditions that govern the appeal. For example, we do not necessarily have the right to appeal to the Supreme Court; we request the right to appeal to the Supreme Court.

In this case, we are denying an individual the ability to ask for permission to appeal. When you say that despite everything, an individual can still appeal to the general surveillance power of the court, you are changing the system where individual rights are normally debated. You are shifting the decision to take a regular approach towards debate and decision-making and turning it over to the more general responsibilities of the court. In my opinion, this is not the same thing at all. When it is said that despite the exclusion clauses such as these ones which deny the right to appeal, that does not prevent nor does it exclude overall the higher courts' power of review over the lower courts, the fact remains that the individual who has to deal with this situation finds himself in circumstances that are quite different from those of an individual who has exhausted the normal appeal process further to a decision. When you appeal to the surveillance and review power of the court, it does not review exactly the same aspects of the decision that it would under a regular process within a normal appeal system. When I say normal, I mean regular. Consequently, a decision is made that is part of a judicial debate process and it is placed within the context of a broader responsibility of the court. The individual is not given the same legal guarantee unless he can request an appeal. I think that we must make a distinction between these two things. What we have in this case, and I will use an English expression to describe it, is —

[English]

We are shifting the system under the general surveillance power of the court while the individuals should have the capacity to seek the permission for appeal.

[Translation]

**Le sénateur Grafstein:** Je pose cette question car si les témoins représentant le gouvernement comparaissent, je vais leur demander de traiter de cet aspect.

**Le sénateur Joyal:** Ma question est dans la même veine que la question précédente et elle est liée aux remarques du sénateur Grafstein.

[Français]

Monsieur Braen, mon interprétation de l'article 17(3), le pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux supérieurs sur les tribunaux inférieurs, est la suivante: nous avons affaire ici à une décision de la Cour d'appel de la Cour fédérale division de première instance. On refuse, dans cet article, le droit de requérir la permission d'en appeler. On ne refuse pas le droit d'appel, on refuse le droit de la permission d'en appeler. Il y a une différence, à mon avis, importante entre un processus de respect des différentes étapes du processus judiciaire habituel, qui est de prévoir différents niveaux d'appels, quoique au fur et à mesure que l'on progresse dans la hiérarchie judiciaire, il y a des conditions plus strictes qui gèrent l'appel. Par exemple, on n'a pas un droit stricte d'en appeler à la Cour suprême; on requiert le droit d'en appeler à la Cour suprême. On vit, je pense, avec ce principe de façon tout à fait acceptable.

Dans le cas présent, on refuse à un individu la capacité de requérir la permission d'en appeler. Lorsque vous dites que malgré tout un individu peut toujours faire appel au pouvoir général de surveillance des tribunaux, vous modifiez le système par lequel les droits d'une personne sont normalement débattus. Vous faites passer la décision d'une approche régulière de discussion et de décision pour la relancer dans la responsabilité plus générale des tribunaux. Ce n'est pas la même chose du tout, à mon avis. Lorsque l'on dit que malgré le fait qu'il y ait des clauses exclusives comme celles-là qui refusent le droit d'en appeler, cela n'empêche pas et cela n'exclut pas de façon globale le pouvoir de surveillance des tribunaux supérieurs sur les tribunaux inférieurs. Il n'en demeure pas moins que l'individu qui est face à cette situation, se retrouve dans une condition tout à fait différente que celui qui épuise le processus normal d'appel suite à une décision. Lorsque vous faites appel au pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux, il ne contrôle pas exactement les mêmes éléments de la décision que si le processus est régulier à l'intérieur d'un système d'appel normal. Quand je dis normal, je veux dire régulier. Donc, on prend une décision qui est engagée dans un processus de discussion judiciaire et on le place à l'intérieur d'une responsabilité plus large des tribunaux. On ne lui donne pas la même garantie de droit que s'il peut requérir une décision d'en appeler. Je pense qu'il y a une nuance à faire entre les deux. Ce qu'on fait dans le cas présent, et je vais utiliser une expression anglaise pour le décrire...

[Traduction]

Nous faisons passer le système sous le contrôle général des tribunaux alors que les particuliers devraient avoir la possibilité de demander la permission de faire appel.

[Français]

There is a fundamental difference between the two. I believe that the clause, as it is drafted, limits the rights of an individual to due process, a process which reflects the legal philosophy that we want to follow, as you said yourself, a limit we are fighting. If we fight against this type of exclusion clause, we should amend it, in my opinion, to re-establish what is normally the usual process in decisions that are as important to individuals as the revocation of citizenship.

**Mr. Braen:** You are quite right. You will recall that, at the beginning, when I made my general comments, I said that it was strange that the legislator was making a distinction between the revocation process by the Governor General and the annulment process by the minister.

In the case of the revocation process, the Trial Division of the Federal Court can intervene to determine whether or not there has been any fraud. This intervention cannot be appealed. Normally, under the Federal Court of Canada Act, final decisions of the trial court can be appealed to the Federal Court of Appeal. Bill C-16 excludes this possibility. Moreover, the Federal Court will no longer be able to intervene in cases of annulment, in order to judge the merits. The Federal Court can intervene as a review body to determine whether or not the decision is legal. This decision no longer deals with the merits.

However, the question I asked was the following: why make this distinction between the two processes since, ultimately, the result is the same? At the end of the road, the citizen may lose his citizenship.

I fully agree with what you say. This is a serious matter and if you feel that it is appropriate, perhaps a larger role should be assigned to the judicial power, a role which normally it would have.

**The Deputy Chairman:** As you have seen, this is an extremely interesting and very difficult debate.

[English]

Senators, our next witnesses are from the Coalition of Concerned Congregations, the Kitchener-Waterloo Multicultural Centre, and the Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic.

[Translation]

**Mr. Kenneth M. Narvey, Legal Researcher and Chief Operating Officer, Coalition of Concerned Congregations with respect to the law pertaining to war crimes and crimes against humanity, including those of the Holocaust:** I lead a coalition of six synagogues in the Greater Montreal region.

[English]

I believe everyone has a copy of my letter to Mr. Heyde of September 25. If anyone does not have it, I have additional copies here. During questioning I may distribute extracts from the *Tobias* case in the Supreme Court of Canada, to which I referred in my letter to Mr. Heyde. I also have copies of a letter to Senator Finestone from June 26.

Il y a une différence fondamentale entre les deux. Je pense que l'article, tel que rédigé, limite les droits d'un individu d'avoir un «due process» qui correspond à la philosophie du droit qu'on veut suivre, comme vous le dites vous-même et contre lesquels on se bat. Si on se bat contre ce type de clause exclusive, on devrait l'amender, à mon avis, pour rétablir ce qui est normalement le processus habituel dans des décisions aussi importantes pour les individus que celui de se faire priver de sa citoyenneté.

**M. Braen:** Vous avez tout à fait raison. Vous vous souviendrez qu'au début, lors de mes commentaires généraux, j'ai dit qu'il était curieux que le législateur fasse une distinction entre le processus de révocation par le gouverneur en conseil et le processus d'annulation par le ministre.

Dans le cas du processus de révocation, il y a possibilité d'une intervention de la Cour fédérale de première instance, qui juge si oui ou non il y a eu fraude. C'est cette intervention qui n'est pas susceptible d'appel. Normalement, en vertu de la Loi sur la Cour fédérale du Canada, il y a un appel des décisions finales, rendues par la division de première instance, devant la Cour d'appel fédérale. Dans la projet de loi C-16, on exclu cela. Par ailleurs, en ce qui a trait à la capacité d'annuler, on ne fait plus intervenir la Cour fédérale pour juger du fond, on la fait intervenir en tant qu'organisme de contrôle pour vérifier la légalité de la décision. Ce n'est plus là une décision qui touche le fond.

Or, la question que je posais était: pourquoi est-ce qu'on fait cette différence dans le cas des deux processus puisqu'en bout de ligne le résultat est le même? En bout de ligne, le citoyen est susceptible de perdre sa citoyenneté.

Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites. C'est un cas grave et si vous le jugez sage, il y aurait peut-être lieu de prévoir une place un peu plus grande pour le pouvoir judiciaire qui devrait être normalement la sienne.

**Le vice-président:** Comme vous l'avez constaté, c'est un débat extrêmement intéressant et très difficile.

[Traduction]

Sénateurs, nous accueillons maintenant des représentants de la coalition des synagogues concernant le droit, du Kitchener-Waterloo Multicultural Centre et du Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic.

[Français]

**M. Kenneth M. Narvey, chercheur juridique et dirigeant responsable des opérations, de la Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, y compris ceux de l'Holocauste:** Je suis dirigeant d'une coalition de six synagogues dans la région du grand Montréal.

[Traduction]

Je pense que vous avez tous copie de ma lettre en date du 27 septembre adressée à M. Heyde. J'en ai des exemplaires supplémentaires ici pour ceux qui ne l'auraient pas. Au moment des questions, je ferai peut-être distribuer des extraits de l'affaire *Tobias* en Cour suprême du Canada, à laquelle je me reporte dans le texte de ma lettre à M. Heyde. J'ai également des copies d'une lettre adressée au sénateur Finestone, le 26 juin.

Professor Braen stated that it would be wise for the decision on whether a person has obtained citizenship by fraud not to rest solely with the Federal Court Trial Division, but that there be the opportunity for appeal to the Federal Court of Appeal. That is essentially what I will be saying here today, although in a great deal of detail. As you will have seen in my letter to Mr. Heyde, I believe that persons appearing before a legislative committee should bring with them specific draft wording in English and French.

**The Deputy Chairman:** You will have noticed that this question of appeal has been raised by many persons here.

**Mr. Narvey:** Not only have I noticed it, I have brought with me the page references on which they have raised it. Previous witnesses have asked what should be done. I should like to talk about how it should be done. A committee cannot vote on an idea, but it can vote on a motion for a specific draft amendment. I have proposed six motions numbered CCC-SSC — for Coalition of Concerned Congregations-Senate Standing Committee — 1 to 6.

In the bound volume that the Canadian Bar Association gave you yesterday, which was from over one year ago during consideration of Bill C-63 in the House of Commons, they say, as we say, that there should be the possibility of appeal with leave of the Court of Appeal. The Barreau du Québec says the same thing, as does Mr. Matas.

I appeared before the committee of the House of Commons where I proposed three amendments, two of which were adopted. The sequence by which the third was not adopted may be of interest to you.

Like Mr. Matas, I thought the solution was very simply to amend clause 17(3), which says that there is no appeal, to say that there is the right of appeal with leave of the Court of Appeal. Mr. Sabourin, the Registrar of Canadian Citizenship, pointed out to me that the matter is more complicated than that. One would also have to amend clause 17(1). Therefore, I prepared some language that would have done that and presented it to the House of Commons committee as a proposed amendment. Mr. Sabourin advised the committee that it was not a good idea and that the government did not support it. His concern was why we would have a complete judicial process under which, with leave, one could appeal to the Federal Court of Appeal and, with leave, one could appeal to the Supreme Court of Canada, if, after that, it still had to go to a minister's report and the Governor in Council. Therefore, the committee voted down the amendment.

I prepared language, which was moved at report stage in the House of Commons, that would have established what I think the minister the other day called a purely judicial process. It proposed completely removing the Governor in Council and having the

Le professeur Braen a affirmé qu'il serait peut-être judicieux de ne pas laisser exclusivement à la Division de première instance de la Cour fédérale le soin de décider si une personne a obtenu la citoyenneté de façon frauduleuse ou non et qu'il serait peut-être opportun d'offrir la possibilité d'interjeter appel d'une décision devant la Cour d'appel fédérale. C'est pour l'essentiel mon propos aujourd'hui, et je vais apporter un grand nombre de détails. À la lecture de ma lettre à M. Heyde, vous constaterez que je préconise que ceux qui témoignent devant un comité législatif présentent en anglais et en français le libellé des amendements qu'ils proposent.

**Le vice-président:** Vous pouvez constater que la question de l'appel a été abordée par bien des gens ici.

**M. Narvey:** Non seulement je l'ai constaté, mais j'ai ici la référence renvoyant aux pages de leurs témoignages où ils en parlent. Des témoins précédents ont demandé ce qu'il faudrait faire. Quant à moi, je voudrais parler de la façon de faire. Un comité ne peut pas se prononcer sur une idée mais il peut adopter une motion portant sur une proposition d'amendement précise. Je propose six motions numérotées de 1 à 6 et précédées des lettres CdS-CPdS — identifiant la Coalition des synagogues concernant le droit-comité permanent du Sénat.

Hier, vous avez reçu de l'Association du Barreau canadien, un classeur qui a été préparé il y a plus d'un an pendant les délibérations sur le projet de loi C-63 à la Chambre des communes. Tout comme nous, l'Association du Barreau canadien préconise qu'on offre la possibilité d'interjeter appel avec l'autorisation de la Cour d'appel. Le Barreau du Québec en fait autant, tout comme M. Matas.

J'ai témoigné devant le comité de la Chambre des communes et j'y ai présenté trois amendements, dont deux ont été adoptés. Les circonstances entourant le rejet du troisième vous intéressent sans doute.

Comme M. Matas, je pensais que la solution était très simple et qu'il suffisait de modifier le paragraphe 17(3) pour dire, contrairement à l'interdiction qui s'y trouve, que le droit d'appel existe avec autorisation préalable de la Cour d'appel. M. Sabourin, greffier de la citoyenneté canadienne, m'a fait remarquer que les choses étaient plus compliquées que cela. Il faudrait également modifier le paragraphe 17(1). Par conséquent, j'ai préparé un libellé pour concrétiser mon idée et l'ai présenté au comité de la Chambre des communes sous forme de proposition d'amendement. M. Sabourin a signalé aux membres du comité que l'idée n'était pas bonne et que le gouvernement ne l'appuyait pas. Il craignait que cela ouvre droit à une procédure judiciaire en bonne et due forme selon laquelle, avec l'autorisation, on pourrait en appeler à la Cour d'appel fédérale et, avec l'autorisation, se rendre en appel à la Cour suprême du Canada et il se demandait pourquoi on procéderait ainsi puisque, une fois tout cela fait, il fallait quand même un rapport du ministre et l'intervention du gouverneur en conseil. Par conséquent, le comité a rejeté l'amendement.

J'ai rédigé un autre amendement qui a été proposé à l'étape du rapport à la Chambre des communes, amendement qui aurait établi ce que la ministre a qualifié, l'autre jour, de procédure purement judiciaire. En effet, cet amendement proposait

minister be a prosecutor but not a judge. I would have presented that same language to you, which was supported by the B'nai Brith, the German Canadian Congress, the Ukrainian Canadian Congress, and a significant number of members of the House of Commons, albeit not the majority, were it not for the very striking language of Minister Caplan the other day. She convinced me that I ought to modify my approach.

In her opening remarks, Minister Caplan stated that the present system is a good system because the Governor in Council will be able to weigh all questions of law and humanitarian and compassionate considerations. In answer to Senator Andreychuk, she said that the present system is a good system because if a person lied for understandable reasons the court would be required to take away their citizenship, while the Governor in Council can weigh humanitarian and compassionate reasons.

I took very seriously what the minister said about humanitarian and compassionate reasons and I believe that the solution lies between what she said and what I have said. I submit this to you for your consideration.

I suggest that the minister is half right. There must be humanitarian and compassionate consideration, and perhaps the Governor in Council is the place to do that. Having heard the discussion around this table, I am still somewhat uncomfortable with the Governor in Council making any kind of decision that affects rights, because of its closed nature, because of the difficulty of making representations, and because of cabinet secrecy. However, it would at least be no worse than what we have now if humanitarian and compassionate considerations were to be considered by cabinet. However, in my respectful submission, it is completely wrong to have the Governor in Council weigh questions of law. The Governor in Council is incompetent to weigh questions of law.

You have two excellent judges, Mr. Justice Noël and Mr. Justice Lutfy, both of whom have been promoted in the judicial system since their judgments, saying completely opposite things as to whether there was a legal basis for security screening before June 1950. A court of appeal can decide which one is right, but the Governor in Council cannot. The Minister of Fisheries, whom I love and respect, is not the proper person to decide whether Mr. Justice Noël or Mr. Justice Lutfy is correct.

What I have tried to do is to add a clause. As you see, I am a person who likes to draft, in English and in French, and I accept criticism at all times. This is not a perfect draft. Indeed, I will point out an error on my page 16.

I suggest, using the language that I have prepared here, that there ought to be a system in which the minister is the prosecutor, but the courts decide.

The Federal Court Trial Division decides whether there has been fraud, et cetera. As Mr. Matas pointed out, it is unfair that there is no present possibility of appeal by the minister. Someone can seek leave to appeal, and not necessarily get it in the Federal Court of Appeal. Whoever does not get leave to appeal or

l'exclusion de l'intervention du gouverneur en conseil, le ministre devenant un procureur et non un juge. Je vous aurais présenté ce libellé à vous aussi, car il était appuyé par le B'nai Brith, le Congrès germano-canadien, le Congrès ukrainien canadien, et un grand nombre de députés, même si ce n'était pas la majorité, mais la ministre Caplan a l'autre jour prononcé des paroles percutantes. Elle m'a convaincu que je devais corriger le tir.

Dans sa déclaration liminaire, la ministre Caplan a dit que le système actuel était satisfaisant car le gouverneur en conseil aura la possibilité de tenir compte de toutes les questions de droit de même que des considérations humanitaires. En réponse à une question du sénateur Andreychuk, elle a dit que le système actuel était satisfaisant car si une personne avait dû mentir pour des raisons valables, la Cour n'aurait pas le choix et devrait quand même révoquer sa citoyenneté alors que le gouverneur en conseil peut prendre en considération des raisons humanitaires.

J'ai pris très au sérieux les propos de la ministre concernant cet aspect-là et je pense que la solution est un moyen terme entre ce qu'elle a dit et ce que je préconise. Je vous sou mets donc le résultat de ma réflexion.

Selon moi, la ministre a à moitié raison. Il faut prendre en compte les considérations humanitaires et il se peut que le gouverneur en conseil soit tout désigné pour cela. J'ai écouté la discussion jusqu'à présent, mais je ne suis pas tout à fait convaincu qu'il soit opportun que le gouverneur en conseil prenne des décisions concernant les droits car les réunions du conseil des ministres se tiennent à huis clos, sont secrètes, et on ne peut pas s'y faire entendre. Toutefois, si le conseil des ministres se penchait sur des raisons humanitaires, le système ne serait pas pire qu'il l'est actuellement. Cependant, à mon humble avis, il est tout à fait déplacé que le gouverneur en conseil se penche sur des questions de droit. Le gouverneur en conseil n'a pas cette compétence.

Deux excellents juges, le juge Noël, et le juge Lutfy, qui tous les deux ont été promus dans la hiérarchie judiciaire depuis les jugements qu'ils ont rendus, sont d'un avis diamétralement opposé quant à savoir s'il existe un fondement juridique pour les enquêtes de sécurité menées avant juin 1950. Une Cour d'appel peut trancher, donner raison à l'un ou à l'autre mais le gouverneur en conseil ne peut pas le faire. Le ministre des Pêches, que j'aime bien et que je respecte, n'est certainement pas habilité à décider si c'est le juge Noël ou le juge Lutfy qui a raison.

Ainsi, j'ai choisi de rédiger un nouvel article. Comme vous le constatez, j'aime bien rédiger, en anglais et en français, mais je suis toujours prêt à accepter les critiques. Il ne s'agit pas d'un libellé parfait. En fait, je vous signale tout de suite une erreur qui se trouve à la page 16 de mon texte.

Je recommande, comme le précise le libellé que je propose ici, qu'il y ait un mécanisme par lequel le ministre serait le poursuivant, mais la décision serait laissée aux tribunaux.

C'est la Section de première instance de la Cour fédérale qui décide s'il y a eu fraude, et cetera. Comme l'a souligné M. Matas, il est injuste qu'il n'y ait aucune possibilité à l'heure actuelle d'en appeler de la décision du ministre. La personne peut demander la permission d'en appeler de sa décision, mais n'obtiendra pas

whoever loses that appeal will be able to seek leave to appeal to the Supreme Court of Canada. I have added a draft 17(3) that reads, "following that process, if there has been a revocation by the courts" — which is what we propose. Mr. Doody for the Ukrainians noted that someone said, "Let's let the courts do it," and that someone was me.

Following that, on the model of several existing provisions in the law, let the person be able to apply to the Governor in Council for a direction to the minister on humanitarian and compassionate grounds to restore that person's citizenship.

There is a great deal more detail in this. If I do not get to what I am asking for, I should like to have subclause 17(3) reworded in the French so as not to unbalance and confuse things with regard to the *Tobias* case.

I have likely been more than five minutes, but I await your questions.

**Ms Vera Golini, Board Member, Kitchener-Waterloo Multicultural Centre:** Thank you for the opportunity of speaking before you today. Someone else from our centre was to come here but she had to be hospitalized. I am less competent to speak, but my compassion is as alive as hers.

Our centre is interesting not only because it celebrates its 30th anniversary this month, but also because it handles about 9,000 people a year. It handles the problems and needs of new immigrants. Our centre has the fourth largest intake of immigrants in Canada. It has a staff of 15 people dealing with 47 languages from all around the world.

We are very concerned about Bill C-16 as it touches us intimately, historically, and at the very moment. Our first concern is the lack of an appeal process. Our second concern is the substitution of commissioners for citizenship judges. I will address those two points, as they are the ones that touch us most intimately, and leave the rest to other groups and their specific concerns.

Our main concern is that Bill C-16 contains no appeal process for individuals who have been found culpable of obtaining citizenship fraudulently. Further, we disagree that the final decision regarding revocation of citizenship should rest with the Governor in Council. We believe that the final decision should be within the jurisdiction of the judiciary.

We wish to state our opposition to the implementation of revocation of citizenship by a flawed judicial process decided on a balance of probabilities without a right to appeal. Citizenship is important to all Canadians. Therefore, politicians such as the Minister of Citizenship and the cabinet ought not to be given the

nécessairement cette permission de la Cour fédérale d'appel. Si sa demande d'autorisation d'en appeler de la décision est rejetée, elle pourra demander l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada. Nous proposons un nouveau paragraphe 17(3) libellé en ces termes: «suivant ce processus, s'il y a eu révocation par les tribunaux». M. Doody, au nom des Ukrainiens, a fait remarquer que quelqu'un avait dit: «qu'on laisse aux tribunaux le soin de faire cela», et ce quelqu'un, c'était moi.

Après cela, comme c'est déjà prévu dans plusieurs mesures législatives existantes, la personne devrait pouvoir demander au gouverneur en conseil d'ordonner au ministre de lui redonner sa citoyenneté pour des raisons humanitaires.

Il y a encore beaucoup plus de détails que je n'ai pas pu vous présenter. Si je n'ai pas le temps de vous parler de toutes les modifications que je préconise, je demanderai que le paragraphe 17(3) soit reformulé en français pour ne pas semer la confusion et le désordre relativement à l'affaire *Tobias*.

J'ai sans doute pris plus de cinq minutes, mais j'attends vos questions.

**Mme Vera Golini, membre du conseil d'administration, Kitchener-Waterloo Multicultural Centre:** Merci de bien vouloir nous entendre aujourd'hui. Quelqu'un de notre centre devait être ici aujourd'hui, mais elle a dû être hospitalisée. Je ne suis pas aussi compétente qu'elle en la matière, mais ma compassion est aussi grande que la sienne.

Le cas de notre centre est intéressant, non pas seulement parce que nous fêtons ce mois-ci notre 30<sup>e</sup> anniversaire, mais aussi parce que nous nous occupons chaque année d'environ 9 000 personnes. Nous nous occupons des problèmes et des besoins des nouveaux immigrants. Notre centre est quatrième au Canada pour ce qui est du nombre d'immigrants qu'il accueille. Notre personnel compte 15 employés qui traitent avec 47 groupes linguistiques.

Nous sommes très préoccupés par le projet de loi C-16, parce qu'il nous touche de façon très directe, sur le plan tant historique que présent. Ce qui nous inquiète surtout, c'est l'absence d'une procédure d'appel. Nous sommes également préoccupés par le fait que les juges de la citoyenneté seront remplacés par des commissaires. Je vais vous parler de ces deux points-là, puisque ce sont ceux qui nous touchent le plus directement, et je laisserai le soin aux autres groupes de vous parler des points qui les préoccupent particulièrement.

La principale inquiétude que nous avons au sujet du projet de loi C-16 tient au fait qu'il ne prévoit aucun mécanisme d'appel pour les personnes trouvées coupables d'avoir obtenu la citoyenneté de façon frauduleuse. En outre, nous ne sommes pas d'accord pour dire que la décision ultime concernant la révocation de la citoyenneté devrait appartenir au gouverneur en conseil. Nous sommes d'avis que cette décision devrait plutôt appartenir à la magistrature.

Nous tenons à déclarer notre opposition au fait que la révocation de la citoyenneté soit soumise à une procédure judiciaire inacceptable parce les décisions y seront prises selon la prépondérance des probabilités sans qu'il soit possible d'en appeler. La citoyenneté tient à coeur à tous les Canadiens. Aussi,

privilege of taking citizenship away following a flawed judicial process.

As to the findings of fact, it should be for the court of first instance to decide on the facts whether citizenship was obtained by fraud. That decision should also be appealable all the way to the Supreme Court. Once appeals have been exhausted and the decision of the lower court or courts upheld that citizenship was obtained by fraud, then the cabinet may impose a sentence of revocation of citizenship, and maintain the cabinet's ability to consider humanitarian and compassionate issues. This is an important point that goes to the very heart of the compassion for which Canada is known. A place for this compassion should also be made.

Research of Commonwealth countries and citizenship acts also shows that a number of independent countries involve formal legal due process in matters of revoking citizenship. These findings demonstrate that there is no sound evidence for stating that the present Canadian citizenship revocation process is found in almost all Commonwealth countries, as has been stated elsewhere. This goes to the letter distributed by Mr. Narvey, and we beg you to consider his findings and those of other researchers.

We believe that it is a basic tenet of our democratic country that, once found guilty by a court, a citizen has the right to receive an opportunity to appeal that decision. In fact, that is the case for all visitors and citizens born in Canada. We maintain that this right must apply as well to naturalized Canadians — citizens by choice, that is. The present bill does not provide that right. A lower standard of proof in citizenship revocation cases results in a lower value of Canadian citizenship. We need to be very careful about that.

As a Canadian myself, and first as an Italian, I know it is of fundamental importance. I am not married and I do not have children, but I have my profession, and my citizenship allowed me to gain my profession. I want to make it clear that this matter affects not less than 20 per cent of Canadians, that is, about 6 million people in Canada. That is the number of Canadians who are Canadian citizens by choice, like myself.

As a Canadian citizen born in Italy, I have a personal stake in this matter. It is inconceivable to me that if I were found guilty of committing a fraud to become a Canadian citizen — which I did not — I would have no chance for appeal before I would be divested of what is most precious to me: my Canadian citizenship.

il ne faudrait pas donner à des hommes et des femmes politiques, comme le ministre de la Citoyenneté et ses collègues ministres, le privilège de révoquer la citoyenneté par le biais d'une procédure judiciaire imparfaite.

Pour ce qui est des conclusions de fait, il devrait appartenir au tribunal de première instance de décider des faits permettant de conclure que la citoyenneté a été obtenue de façon frauduleuse. Il devrait également être possible de se rendre jusqu'à la Cour suprême pour en appeler de cette décision. Une fois tous les recours épuisés et une fois confirmée la décision de l'instance ou des instances inférieures selon laquelle la citoyenneté a été obtenue de façon frauduleuse, le conseil des ministres peut alors imposer la révocation de la citoyenneté, tout en se réservant le droit de tenir compte de considérations humanitaires. Il s'agit là d'un point important qui est au coeur même de la compassion qui fait la réputation du Canada. Il faudrait aussi faire une place à cette compassion.

Les recherches qui ont été faites dans les pays du Commonwealth et dans les textes de loi sur la citoyenneté révèlent qu'un certain nombre de pays indépendants exigent une procédure judiciaire d'application régulière de la loi pour les cas de révocation de la citoyenneté. Il n'y a donc pas de véritable fondement à l'affirmation selon laquelle le processus qui est proposé pour révoquer la citoyenneté canadienne existe dans presque tous les pays du Commonwealth, comme on l'a déclaré ailleurs. C'est ce que dit M. Narvey dans la lettre qu'il vous a fait remettre, et nous vous implorons de tenir compte de ses conclusions et de celles d'autres chercheurs.

Nous croyons qu'un des principes fondamentaux de notre société démocratique veut que le citoyen qui a été reconnu coupable par un tribunal ait le droit d'en appeler de cette décision. Il en est d'ailleurs ainsi tant pour les visiteurs que pour les citoyens nés au Canada. Nous soutenons que ce droit doit aussi s'appliquer aux Canadiens naturalisés, c'est-à-dire à ceux qui sont devenus citoyens canadiens par choix. Le projet de loi à l'étude ne leur donne pas ce droit. En abaissant la norme de preuve pour les cas de révocation de la citoyenneté, on enlève de sa valeur à la citoyenneté de ces gens-là. C'est donc une décision qui ne saurait être prise à la légère.

Étant moi-même Canadienne d'origine italienne, je suis consciente de l'importance fondamentale de ce droit. Je ne suis pas mariée et je n'ai pas d'enfant, mais j'ai ma profession, et c'est ma citoyenneté qui m'a permis d'y accéder. Je tiens à bien faire comprendre que cette question touche pas moins de 20 p. 100 des Canadiens, c'est-à-dire quelque six millions de Canadiens. Voilà le nombre de ceux qui, comme moi, sont devenus citoyens canadiens par choix.

En tant que citoyenne canadienne née en Italie, je suis directement concernée par cette affaire. Il me paraît inconcevable que si j'étais reconnue coupable d'avoir fraudé pour devenir citoyenne canadienne — ce que je n'ai pas fait — je n'aurais aucune possibilité d'en appeler de la décision avant qu'on ne m'enlève ce qui me tient le plus à coeur, ma citoyenneté canadienne.

Our second and briefer point of concern regarding Bill C-16 is the replacement of citizenship judges with appointed commissioners. We maintain that a person invested with judicial independence should continue to be involved in granting citizenship. In this way, both the granting and the removal of citizenship privileges are part of a formal legal process rather than a political one. Further, we feel it is an unnecessary prerequisite for appointment for these judges or commissioners to have received the Order of Canada. That is as it is. Some have and some have not received the order. Under these circumstances, we would have been deprived of the services of well-respected judges, such as Lorna Van Mossel and Robert Sommerville.

Citizenship should be granted or awarded based on a combination of tested knowledge of Canada and an interview with a citizenship judge. Here begins the true civic commitment: here begin the first meaningful steps of the new Canadian citizen. I can assure you that for many of us who gained our citizenship while we were of conscious age, there are two things that we remember — when we got married and when we got our citizenship.

In conclusion, I wish to state that we at the Kitchener-Waterloo Multicultural Centre are informed about the views and work of our member of Parliament, Mr. Andrew Telegdi, on the matter of Bill C-16. On behalf of our centre I wish to state that we fully support the work and the points of view of our honourable member of Parliament. His pleas have already been heard by you. His writings and views are already known to you. We stand fully behind him, and we plead that the Senate give full consideration and support to his recommendations.

**Mr. Victor Wong, Representative, Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic:** Mr. Chairman, honourable senators, I am the executive director of the Vancouver Association of Chinese Canadians. We are a local anti-racism and human rights organization based in Vancouver. Today I am representing my colleagues with the Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic. The MTCSALC is a non-profit organization assisting low-income immigrants and refugees. It is based in Toronto.

Together, our two organizations work collaboratively with other equality-seeking organizations, including the Canadian Council for Refugees and the Chinese Canadian National Council. Many of the comments you have heard today are in our presentation. I do not want to repeat that which has been said already. Instead, I will highlight some of the points we wish to bring to your attention.

In general, we work with refugees, refugee claimants, visitors, undocumented persons and members of vulnerable groups. As they seek legal status in Canada, they enjoy full Charter rights. They enjoy full due process. Thus, I cannot understand why we would not extend those full Charter rights to the 20 per cent of our

Notre deuxième sujet de préoccupation concernant le projet de loi C-16, dont je parlerai plus brièvement, est le fait qu'il remplace les juges de la citoyenneté par des commissaires qui seront nommés. Nous soutenons que le pouvoir d'accorder la citoyenneté devrait être confié à une personne investie de l'indépendance judiciaire. Ainsi, tant l'octroi que la révocation de la citoyenneté se feraient par la voie d'un processus officiel qui serait, non pas politique, mais juridique. En outre, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'exiger de ces juges ou de ces commissaires qu'ils aient reçu l'Ordre du Canada. Ce n'est pas nécessaire à l'heure actuelle. Certains l'ont reçu, et d'autres pas. S'il avait fallu suivre cette règle, nous aurions été privés des services de juges très estimés, comme Lorna Van Mossel et Robert Sommerville.

La citoyenneté devrait être octroyée ou accordée en se fondant sur une épreuve évaluant la connaissance du Canada et sur une entrevue avec un juge de la citoyenneté. C'est à partir de ce moment-là qu'on acquiert le sens civique; c'est à partir de ce moment-là qu'on fait ses premiers pas comme citoyens canadiens. Je peux vous assurer que beaucoup de ceux qui, comme moi, ont obtenu la citoyenneté à un âge où ils étaient conscients de ce qu'ils faisaient se souviennent de deux dates, celle où ils se sont mariés et celle où ils ont obtenu leur citoyenneté.

En conclusion, je tiens à vous signaler que, au Centre multiculturel de Kitchener-Waterloo, nous sommes au courant des vues et du travail de notre député, M. Andrew Telegdi, relativement au projet de loi C-16. Au nom de notre centre, je tiens à vous dire que nous appuyons entièrement le travail et les opinions de notre député. Il vous a déjà fait entendre son plaidoyer. Vous savez ce qu'il a dit et écrit sur le sujet. Nous l'appuyons entièrement, et nous implorons le Sénat de tenir pleinement compte de ses recommandations et de les appuyer.

**M. Victor Wong, représentant, Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis le directeur exécutif de la Vancouver Association of Chinese Canadians. Nous sommes une organisation locale de lutte contre le racisme et de défense des droits de la personne qui a son siège à Vancouver. Je représente aujourd'hui mes collègues de la Clinique d'aide juridique du grand Toronto pour les immigrants en provenance de la Chine et du Sud-est asiatique. La clinique juridique est une organisation à but non lucratif qui aide les immigrants et les réfugiés à faible revenu. Elle a son siège à Toronto.

Nos deux organisations travaillent ensemble, de même qu'avec d'autres organisations qui militent pour l'égalité, notamment le Conseil canadien pour les réfugiés et le Chinese Canadian National Council. Beaucoup des observations que vous avez entendues aujourd'hui se trouvent dans notre mémoire. Je ne veux pas répéter ce que l'on vous a déjà dit. Je me contenterai plutôt de faire ressortir certains points que nous voulons porter à votre attention.

Notre travail se fait auprès des réfugiés, des demandeurs du statut de réfugié, des visiteurs, des personnes sans papier et des groupes vulnérables. Ces personnes ont droit à l'entière protection de la Charte pendant le temps où elles cherchent à obtenir un statut juridique au Canada. Elles ont aussi pleinement droit à

population who decide, by choice, as Ms Golini points out, to be Canadian citizens.

We feel the bill is weighted a bit too heavily in favour of the minister and the cabinet. Perhaps there is not enough weight for the individual who could be affected. As well, there should be another counterbalance with the judiciary. As was pointed out by previous speakers, there could be some improvements in this area.

In regards to the annulment and revocation of citizenship provisions, the terms of the standard of proof are not very clear to us. We believe that, for something as serious as taking away somebody's citizenship, there should be a high standard of proof. It should be beyond a reasonable doubt. It should not be that one is satisfied that it be taken away. If that is done and one goes to the Federal Court, the court will be looking only to see if the administrative procedure was followed. A higher standard is necessary when something as serious as taking away someone's citizenship is being undertaken.

In regard to the process, we suggest that you consider looking at an independent decision maker. Perhaps the minister might want to consider acting as a presenter or a prosecutor in taking away someone's citizenship, and not as the prosecutor and the decision maker.

We have some concerns over the definition of public interest set out in clauses 21 and 22. The definition is not broad enough. We remind senators of a xenophobic moment in Canadian history: specifically, the example of Japanese Canadians — Canadians born here in Canada who happened to be ethnic Japanese. During the hysteria of wartime they were expelled from this country. That was an example Canadian citizens having their citizenship revoked. The epicentre of public opinion at that time was clearly to the right of the government. The government had the support to do that. It was clearly in the public interest at that time. We know now that that was the wrong decision. Our organization has some concerns about the term "public interest." We urge you to seek better clarification of it, if not delete it.

In regards to the counting of days in clause 6 of the bill, the government has changed the method of counting days in the case of refugees, refugee claimants, visitors and undocumented persons. The current rule is that you would start counting those deemed days at half a day for every one day from the day of arrival for that person. You could have a situation in which a refugee claimant is in this country for a long period of time — months or years — or a situation in which a visitor overstays the visitor's visa, or a situation in which an undocumented person, a person who is here illegally, subsequently gains status in this country. Currently, the clock starts from the day of that person's

l'application régulière de la loi. Je n'arrive donc pas à comprendre pourquoi nous n'accorderions pas l'entière protection de la Charte à cette tranche de 20 p. 100 de notre population qui décide, par choix, comme l'a dit Mme Golini, de devenir citoyenne canadienne.

Nous sommes d'avis que le projet de loi témoigne d'un parti pris un peu trop favorable au ministre et au conseil des ministres. Il n'accorde peut-être pas assez d'importance à la personne concernée pour qu'elle puisse faire contrepoids à ce pouvoir. Il devrait y avoir aussi un autre contrepoids du côté de la magistrature. Comme l'ont signalé les témoins qui m'ont précédé, il y aurait des améliorations à apporter à cet égard.

Dans le cas des dispositions relatives à l'annulation et à la révocation de la citoyenneté, les modalités d'application de la norme de preuve ne nous paraissent pas très claires. Nous estimons que, pour quelque chose d'aussi sérieux que l'annulation ou la révocation de la citoyenneté de quelqu'un, la norme de preuve devrait être élevée. C'est le principe «hors d'un doute raisonnable» qui devrait s'appliquer. Que l'on soit convaincu que la citoyenneté devrait être annulée ou révoquée ne devrait pas être suffisant. Si la personne en appelle de la décision devant la Cour fédérale, la cour cherchera uniquement à savoir si la procédure administrative en place a été suivie. Il faut une norme plus élevée quand il s'agit de quelque chose d'aussi sérieux que de retirer à quelqu'un sa citoyenneté.

Pour ce qui est du processus, nous vous recommandons d'envisager de confier la prise de décision à une personne indépendante. Le ministre voudra peut-être jouer le rôle de la poursuite dans les cas de révocation de la citoyenneté, mais sans être aussi appelé à prendre la décision.

Nous sommes préoccupés par la définition de l'intérêt public dont il est question aux articles 21 et 22. La définition n'est pas assez large. Nous voulons rappeler aux sénateurs ce moment de xénophobie dans l'histoire canadienne qu'a été le traitement réservé aux Canadiens de race japonaise nés ici au Canada. L'hystérie qui prévalait pendant la guerre a conduit à leur expulsion du Canada. C'est là un exemple de la révocation de la citoyenneté canadienne. L'opinion publique à l'époque était manifestement plus à droite que la position du gouvernement. Le gouvernement avait donc l'appui de la population. Cette décision était clairement dans l'intérêt public à l'époque. Nous savons maintenant qu'elle était erronée. Notre organisation a des réserves au sujet du terme «intérêt public». Nous vous incitons fortement à demander qu'il soit clarifié, sinon carrément supprimé.

À propos des modalités de calcul du nombre de jours qui sont prévues à l'article 6 du projet de loi, le gouvernement a modifié la façon de calculer le nombre de jours dans le cas des réfugiés, des demandeurs du statut de réfugié, des visiteurs et des personnes sans papier. Selon la règle actuelle, le calcul aux fins de la durée de la résidence se fait à raison d'un demi-jour pour chaque jour de résidence depuis l'arrivée de la personne. Prenons le cas de la personne qui demanderait le statut de réfugié après avoir déjà passé beaucoup de temps — des mois ou des années — au Canada ou encore celui du visiteur qui resterait au-delà de l'expiration de son visa de visiteur ou celui d'une personne sans

arrival. The minister is proposing to start the clock from the day that person secures legal status.

We have been working with the boat migrants who arrived last summer off the B.C. coast. I know of two individuals who recently gained status. They had been in jail for 13 months. Under this law, we would start counting their days from the day that they received their legal convention refugee status, which would be, perhaps, one month ago. However, they have been on Canadian soil for 13 or 14 months.

What is the point of making those people wait an extra six or seven months for their citizenship? I submit to you that people who have worked in the underclass, members of vulnerable groups, or perhaps those who have expressed the desire to stay here, have a great desire to be Canadians. Why would you purposefully delay their opportunity to apply for citizenship? The objective here is to encourage all permanent residents to get involved and to have full participation in society and to become full citizens of this country.

Finally, on the issue of statelessness, I am totally confused as to why we would even have a provision like this. Why would you do this? Why would it be done at age 28 and not age 38? Why not do it at age 48 or 58? What is the point of having this provision? Your previous witnesses who are the experts suggested that there should be a process. One of the senators said the same thing. However, a bureaucracy would be required to track down every one of these individuals to make sure that they are given notification that they are about to become stateless. Why would you even have this provision? It seems to me that it is a very wasteful piece of legislation.

Our recommendations are not as precise as those of my colleague, Mr. Narvey. We are urging the committee to consider amendments to delete or amend these problematic clauses of the bill.

**Senator Andreychuk:** Your position is clear and it reflects many of the comments made by other witnesses. Have you had an opportunity to talk to the minister about your feelings about what you call the 20 per cent of Canadians? In particular, have members of your association discussed the appeal process and the public interest, noting the kinds of examples you have used?

**Mr. Wong:** My colleagues have made a presentation before the House committee. I do not know whether they have spoken to the minister individually. I know that they have made presentations and submissions to the committee going back to Bill C-63, but I personally have not because I have been working on the issue of the boat refugees and there are some political issues involved with that.

**Senator Andreychuk:** My next question is on the issue of the rights and obligations of citizens. The bill says that a citizen, born in Canada or not, is entitled to all rights, powers and privileges and is subject to all the obligations, duties and responsibilities to

papier ou d'une personne qui serait entrée au pays illégalement et qui serait ensuite admise officiellement au Canada. À l'heure actuelle, le calcul se fait à partir du jour de son arrivée. La ministre propose que le calcul se fasse à partir du jour où la personne est admise de façon officielle.

Nous avons eu l'occasion de travailler avec les immigrants qui sont arrivés par bateau sur la côte de la Colombie-Britannique. Je sais que deux d'entre eux ont récemment été admis officiellement. Ils avaient déjà passé 13 mois en détention. Aux termes de la nouvelle loi, le calcul se ferait à partir du jour où ils auraient reçu le statut juridique de réfugié au sens de la Convention, c'est-à-dire il y a environ un mois peut-être. Mais ils sont au Canada depuis déjà 13 ou 14 mois.

À quoi sert-il de faire attendre ces personnes six ou sept mois encore pour obtenir la citoyenneté? Je tiens à vous faire remarquer que ces gens qui ont travaillé en tant que personnes marginalisées, qui sont membres de groupes vulnérables, ou qui ont peut-être exprimé le désir de rester ici, tiennent beaucoup à devenir Canadiens. Pourquoi retarder délibérément la possibilité pour eux d'obtenir la citoyenneté? L'objectif ici est d'encourager tous les résidents permanents à s'intégrer, à participer pleinement à la société canadienne et à devenir des citoyens à part entière.

Enfin, en ce qui concerne le statut d'apatride, je ne comprends absolument pas la raison d'être d'une telle disposition. Pourquoi voulez-vous faire cela? Pourquoi à 28 ans et non pas à 38? Pourquoi ne pas le faire à 48 ou à 58 ans? À quoi sert cette disposition? Les témoins qui m'ont précédé, qui sont des experts, ont parlé de la nécessité d'avoir une procédure. Un des sénateurs a fait la même observation. Toutefois, une administration serait tenue de retrouver toutes ces personnes pour les prévenir qu'elles sont sur le point de devenir apatrides. À quoi cette disposition peut-elle servir? À mon sens, c'est une mesure tout à fait inutile.

Nos recommandations ne sont pas aussi précises que celles de mon collègue, M. Narvey. Nous prions instamment le comité d'envisager des amendements pour supprimer ou modifier ces articles du projet de loi qui sont problématiques.

**Le sénateur Andreychuk:** Votre position est très claire et se rapproche d'observations faites par plusieurs témoins. Avez-vous eu l'occasion de discuter avec le ministre de votre position au sujet de ces 20 p. 100 de Canadiens? En particulier, est-ce que des membres de votre association ont discuté du processus d'appel et de l'intérêt public à la lumière des exemples que vous avez donnés?

**M. Wong:** Mes collègues ont fait des instances auprès de la Chambre des communes. Je ne sais pas s'ils ont parlé directement au ministre. Je sais qu'ils ont fait des exposés et présenté des mémoires au comité depuis le projet de loi C-63, mais personnellement, je ne l'ai pas fait car je m'intéressais principalement aux réfugiés de la mer, une question qui comporte certains aspects politiques.

**Le sénateur Andreychuk:** Ma question suivante porte sur les droits et les obligations des citoyens. D'après le projet de loi, qu'un citoyen soit né au Canada ou pas, il a droit à tous les droits, pouvoirs et privilèges et il est sujet à toutes les obligations,

which a person who is a citizen at birth is entitled or subject, and has the same status as that person.

Do you feel that, if the bill is passed in its present form, that 20 per cent, part of which is your constituency, will feel secure that they are equal to those who are Canadian born? Is that one of the fears that some of the groups have pointed out? Is that why you want the appeal?

**Mr. Wong:** It is only those who can have their citizenship revoked or annulled. Those who are Canadian born will always be Canadians.

**Senator Andreychuk:** Some people have come and said they have this fear, they want due process and they feel like second-class citizens. Other Canadians have wondered what they are worried about; if they did not do anything wrong, why would they feel threatened? Which perception is prevailing in your communities?

**Ms Golini:** In our communities, a citizen who was not born here feels that he or she is not as much of a citizen as someone who was born here. In fact, they see the invisible threat of the revocation possibility, even though they are not guilty of any fraudulent conduct in obtaining citizenship. The fear is that at the moment of proof they might not have the ability to prove what is true if there is no appeal process. That is the crux. Some citizens are seen to be more of a citizen than others.

**Mr. Narvey:** First, in clause 12, which says that we are all equal, there is an inequality that cannot be escaped. I think we all agree that those who were lucky enough to be born here cannot lose our citizenship and those of us who were lucky enough to come here can lose our citizenship. The question is this: How can citizenship be lost? The perceived unfairness among those who are threatened with losing their citizenship is the lack of possibility of appeal, but there is also a perceived unfairness that Mr. Matas stated, which is the unfairness to the victims that the minister cannot appeal. I do not know who came up with this wonderful idea of no appeals, but there is no other area of law in which it is presumed by Parliament that a first-level judge is magically infallible.

Mr. Wong was asked whether he had spoken with the minister. I should like to say that the minister has refused to speak to me. Mr. Sabourin, who once spoke to me nicely, has refused to speak to me and has refused to accept a document from me.

I do not think, as Mr. Matas put it, that this is a done deal. People think it is done, but it is not a deal unless there is some consultation. I hope you can prevail upon the minister to be more open to the possibility of amendment. This bill certainly needs amendments and this is the place to do that work.

**Ms Golini:** We find it interesting that in the public interest a privilege of appeal is being denied. We see the paradox and we feel that that really needs to be addressed also.

devoirs et responsabilités d'un citoyen de naissance, bref, il a exactement le même statut.

Si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, ces 20 p. 100 dont vous défendez les intérêts, pensez-vous qu'ils se sentiront les égaux des Canadiens nés ici? Est-ce que c'est un des problèmes, est-ce la raison pour laquelle vous souhaitez une possibilité d'appel?

**M. Wong:** Seuls ceux dont la citoyenneté peut être révoquée ou annulée ont un problème. Les Canadiens nés ici seront toujours canadiens.

**Le sénateur Andreychuk:** Certains témoins sont venus nous dire qu'ils ont cette crainte, ils se sentent comme des citoyens de seconde classe et ils souhaitent avoir cette procédure de recours. D'autres Canadiens se demandent ce qui les inquiète, se disent que si ces gens-là n'ont rien fait de mal, pourquoi se sentent-ils menacés? De quel côté penche-t-on dans votre communauté?

**Mme Golini:** Dans nos communautés, un citoyen qui n'est pas né ici a l'impression qu'il n'est pas citoyen au même titre qu'une personne née ici. En fait, il y a cette menace invisible de révocation, même s'ils n'ont pas obtenu leur citoyenneté par des moyens répréhensibles ou frauduleux. Ils se disent que le moment venu, ils ne réussiront peut-être pas à prouver la vérité en l'absence d'un processus d'appel. C'est le point épineux. Certains citoyens semblent plus citoyens que les autres.

**M. Narvey:** Pour commencer, l'article 12, qui explique que nous sommes tous égaux, comporte lui-même une inégalité inévitable. Nous sommes tous d'accord: ceux qui ont eu la chance de naître ici ne peuvent pas perdre leur citoyenneté, mais ceux qui ont eu la chance de venir s'établir ici peuvent la perdre. On se pose donc la question: comment est-il possible de perdre une citoyenneté? Pour ceux qui risquent de la perdre, ce qui semble injuste, c'est l'absence d'une possibilité d'appel. D'un autre côté, il y a une autre injustice, comme M. Matas l'a expliqué, l'injustice envers les victimes, à l'égard de laquelle le ministre ne peut pas faire appel. Je ne sais pas qui a eu cette idée de génie de ne pas prévoir d'appel, mais nulle part ailleurs le Parlement ne présume qu'un juge de première instance a eu une infailibilité magique.

On a demandé à M. Wong s'il avait parlé avec le ministre. Je dois dire que le ministre a refusé de me parler, à moi. M. Sabourin, qui jadis me parlait avec amabilité, refuse maintenant de me parler ou d'accepter les documents que je lui envoie.

Je ne pense pas que ce soit une affaire faite, comme M. Matas le dit. Les gens pensent que c'est décidé, mais cela ne peut pas être définitif avant certaines consultations. J'espère que vous réussirez à convaincre le ministre d'accepter certains amendements. C'est certainement un projet de loi qui a besoin d'être modifié, et c'est ici qu'il faut faire ce travail.

**Mme Golini:** Le fait qu'on refuse le privilège d'un appel dans l'intérêt du public est particulièrement intéressant. Nous considérons que c'est un paradoxe et que cela devrait être rectifié.

**Senator Grafstein:** I take it you are interested in the appeal for due process, but you are not interested in having the appeal division deal with the case *ab initio*. You are really asking for an appeal process based on questions of law that might have taken place at the first level of fact finding.

**Ms Golini:** Yes.

**Mr. Narvey:** Yes, law or mixed fact and law; a normal appeal process. Section 27 of the Federal Court Act says that any decision by the Federal Court Trial Division can be appealed to the Federal Court of Appeal. We agree with the Canadian Bar Association and B'nai Brith, not that there should be an appeal when there are no grounds for appeal, but that there should be a right to apply for leave to appeal. If the court feels that there is an arguable case it will allow you to argue. It is a much higher standard to get leave to appeal to the Supreme Court of Canada.

**Senator Grafstein:** Let me turn to a matter of factual interest. On page 2 of the Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic brief, there is reference to the incarceration of the Japanese here. The Chinese situation was different. There were only 11 Chinese admitted to the country from 1923 to 1947. That was an immigration issue as opposed to a citizenship issue on the Chinese side.

The Japanese situation arose out of the Emergency Powers Act, which has been severely restricted. The new Emergency Powers Act is subject to the Charter. I doubt the situation could be repeated again, based on existing law outside that legislation.

I give you that by way of history, because the Senate and the House of Commons have done some hard work on that issue. The door is not as open in the future to a wayward or bigoted government being able to move. I think they are constricted. I would hope the record is clear about that. This committee dealt with those issues.

**The Deputy Chairman:** It is a case that was long before the Charter of Rights.

**Senator Grafstein:** We are mindful of that, but I think it is fair to say that we have come a long way on this since the Charter and we have learned those lessons of history.

**Senator Andreychuk:** Sometimes history repeats itself.

**Senator Grafstein:** It is now harder to do.

**Senator Andreychuk:** Let us hope.

**Senator Grafstein:** The other question of principle here deals with the issue that we are all wrestling with, and that is the definition of "public interest." Again, we have still not heard from the minister, but have you looked at the question of the definition of public interest? It is much narrower, from a judicial standpoint, than we have been given to believe in some of these briefs. I am not sure the definition has been coherent. Perhaps some of you would like to comment. I recall that there is a tremendous number

**Le sénateur Grafstein:** Si je comprends bien, ce que vous voudriez, c'est une procédure de recours, mais vous ne voulez pas que la division d'appel traite l'affaire *ab initio*. Ce que vous voulez, c'est une procédure d'appel fondée sur les questions de droit qui auraient pu surgir au premier palier d'établissement des faits.

**Mme Golini:** Oui.

**M. Narvey:** Oui, question de droit ou question de droit et de fait, mais une procédure d'appel normale. L'article 27 de la Loi sur la Cour fédérale prévoit que toute décision de la Section de première instance de la Cour fédérale peut faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale. Nous sommes d'accord avec l'Association du Barreau canadien et avec B'nai Brith, non pas pour qu'il y ait appel lorsque cela ne se justifie pas, mais plutôt pour qu'existe la possibilité de solliciter un appel. Si le tribunal considère que la cause est défendable, il vous autorisera à vous défendre. C'est une norme bien plus élevée d'avoir l'autorisation de solliciter un appel auprès de la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais passer à une question de fait. À la page 2 du mémoire de la Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic, on trouve une référence à l'emprisonnement des Japonais. La situation des Chinois était différente. Entre 1923 et 1947, 11 Chinois seulement furent admis dans ce pays. Dans ce cas-là, c'était une question d'immigration, et non pas une question de citoyenneté comme dans le cas des Chinois.

La situation des Japonais a surgi à cause de la Loi sur les pouvoirs d'urgence qui a aujourd'hui beaucoup changé. La nouvelle Loi sur les pouvoirs d'urgence contient beaucoup plus de restrictions et doit observer les dispositions de la Charte. Quand on pense aux autres lois qui existent aujourd'hui, je doute que cette situation puisse se reproduire de nos jours.

Si je vous fais cet historique, c'est que le Sénat et la Chambre des communes ont travaillé très fort sur cette question. À l'avenir, un gouvernement malavisé ou raciste aurait beaucoup plus de mal à prendre de telles mesures. Les restrictions sont bien plus sévères. J'espère que cela est bien clair. C'est une question sur laquelle ce comité s'est penché particulièrement.

**Le vice-président:** C'est une affaire qui précède de beaucoup la Charte des droits et libertés.

**Le sénateur Grafstein:** Nous ne l'ignorons pas, mais il faut reconnaître que nous avons fait beaucoup de chemin depuis la Charte, et nous avons tiré certaines leçons de l'histoire.

**Le sénateur Andreychuk:** Il arrive que l'histoire se répète.

**Le sénateur Grafstein:** Mais aujourd'hui, c'est plus difficile.

**Le sénateur Andreychuk:** Il faut l'espérer.

**Le sénateur Grafstein:** Il y a une autre question de principe ici, une question qui nous donne des problèmes à tous, et c'est la définition de «l'intérêt public». Là encore, nous n'avons pas encore entendu la position du ministre, mais vous êtes-vous interrogé sur la définition de l'intérêt public? Sur le plan judiciaire, c'est beaucoup plus restreint que certains mémoires ne pourraient le faire croire. Je ne suis pas certain que la définition soit cohérente. Peut-être avez-vous des observations à ce sujet. Je

of judicial decisions on the nature of the public interest, and it is not as broadly cast, I believe, as we have been led to believe by the evidence, not just your evidence but of that of other witnesses as well. We are going to hear more narrowly from the minister. I hope, but what are your views? I am talking about a legal definition. We are talking about law now, as opposed to politics. In politics, public interest is too broad. When it comes to the court, it is much narrower.

**Mr. Wong:** Let me go back to how we have utilized the Immigration Act over the last 14 or 15 months in response to the arrival of the Chinese boat refugees. After the first boat was processed and released, subsequent boats arrived and the adults aboard those ships were detained. The government maintains that that was done in public interest. A number of things were done. Aboard the next three ships, more than 110 people were denied the right to make a refugee claim. They had to appeal and take their cases to the Federal Court, and just before their cases were to be heard, the Immigration Department backed down and allowed those cases to proceed.

If you go back and look at the news articles of July and August of 1999, you will see the public hysteria, the media hysteria, the opposition hysteria to their arrival, and the public commentators calling on the government to just send those people back home without a hearing. You could consider that what the government did in denying 110 people the right to make a refugee claim was in the public interest, but it was illegal.

**Senator Grafstein:** I am not quarrelling with that, necessarily, for the moment, but I am wondering whether the government used the public interest test. I do not believe it did.

**Mr. Wong:** No, but they used the immigration detention regulations to detain them.

**Senator Grafstein:** I do not quarrel with that, but we are talking about a different issue, which is the nature of a definition of public interest in the hands of a minister. What are the limitations on that, or are there any?

**Mr. Wong:** There have been no limitations in this case, in terms of detention. I am giving you an experiential example.

**Mr. Narvey:** I think Mr. Matas was the first witness who said what we all know, that this is aimed at one individual, Mr. Ernst Zundel, who is a hate monger, as the minister said. The question is whether there is a way better to deal with this than this very broad wording, which worries us all. It may some day be decided that something that you and I might think is in the public interest is against the public interest.

One of the problems with the present Criminal Code provision on hate mongering is that it requires the provincial attorney general's consent before there can be a prosecution. As you know this bill, at the end, amends several other acts. It amends the Immigration Act and I think the CSIS Act. If it were considered to be a proper thing to do, perhaps this bill could amend the Criminal Code by removing the requirement for the provincial attorney

sais que d'innombrables décisions judiciaires ont porté sur la nature de l'intérêt public, et je pense que la définition ne va pas aussi loin que vous et certains autres témoins semblent penser. J'espère que le ministre nous donnera des précisions, mais qu'est-ce que vous en pensez? Je parle d'une définition légale. Il s'agit d'un point de droit, et non plus de politique. En politique, l'intérêt public, c'est très vague. Pour les tribunaux, c'est beaucoup plus précis.

**M. Wong:** Parlons maintenant de la façon dont on a invoqué la Loi sur l'immigration au cours des 14 ou 15 derniers mois en réponse à l'arrivée de réfugiés chinois. D'autres bateaux ont suivi le premier bateau qui est arrivé et les adultes à bord de ces navires ont été incarcérés. Le gouvernement soutient que cela était fait dans l'intérêt public. Le gouvernement a alors pris un certain nombre de mesures. Plus de 110 personnes à bord des trois bateaux qui ont suivi le premier bateau n'ont pas pu présenter une demande de réfugié. Ces personnes ont fait appel de cette décision et ont demandé à ce que leurs cas soient entendus par la Cour fédérale. Juste avant que la Cour fédérale n'entende leurs cas, le ministère de l'Immigration est revenu sur sa décision initiale et a accepté d'étudier le cas de ces personnes.

Les articles parus dans la presse en juillet et en août 1999 font état de l'hystérie suscitée par l'arrivée de ces personnes chez le public, les médias, l'opposition et les commentateurs publics. Tous réclamaient qu'on réexpédie ces gens chez eux sans qu'on leur donne l'occasion de présenter leurs cas. On peut considérer que ce que le gouvernement a fait en refusant à 110 personnes le droit de présenter une demande de réfugié était dans l'intérêt public, mais c'était illégal.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne le conteste pas, mais je me demande vraiment si le gouvernement a invoqué le critère de l'intérêt public. Je ne le pense pas.

**M. Wong:** Non, mais il s'est servi du règlement sur l'immigration pour incarcérer les ressortissants chinois.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne le conteste pas, mais nous discutons d'une toute autre question qui est celle de savoir comment un ministre doit définir l'intérêt public. Il s'agit de savoir s'il doit tenir compte de certaines restrictions.

**M. Wong:** Aucune restriction ne s'est appliquée dans ce cas-ci. Je vous donne un exemple concret.

**M. Narvey:** Je crois que c'est M. Matas qui a le premier fait valoir que cette disposition vise une seule personne, M. Ernst Zundel qui, comme l'a fait remarquer la ministre, incite à la haine. La question est de savoir s'il n'y aurait pas une meilleure façon de s'y prendre que par un libellé aussi vaste qui nous préoccupe tous. On décidera peut-être un jour que ce que vous et moi jugeons comme étant dans l'intérêt public va plutôt à l'encontre de celui-ci.

L'un des problèmes qui se pose en ce qui touche à la disposition du Code criminel portant sur l'incitation à la haine est qu'aucune poursuite ne peut être intentée pour ce motif sans le contentement du procureur général de la province. Comme vous le savez, les dernières dispositions du projet de loi modifient plusieurs autres lois dont la Loi sur l'immigration et, si je ne m'abuse, la Loi sur le SCRS. Si l'on jugeait que c'est ce qu'il convient de faire,

general's consent, which would then allow the federal attorney general to prosecute Mr. Zundel if he continues to do hate mongering.

If that is not possible, then I for one would, with misgivings, accept this wording. I do not like it. I hate to have to trust all future governments to behave correctly. I am sure that this government would behave correctly and use it only against Mr. Zundel. That is what I wanted to say about that.

**Senator Grafstein:** If I may just comment on that, public interest in Canada today does have, in my view, some confines. For instance, public interest means you have to do things under the Charter. All of a sudden there are some restrictions. There appears to be a larger body of law now that would define, for Canadian purposes, what was in the public interest today, post-1982 as opposed to pre-1982. National interest is much more narrowly or differently defined today because of human rights provisions than it would have been 20 years ago. I understand the difficulty of public interest, but at the same time there are some limitations to public interest.

**Mr. Narvey:** I thank you for reminding me of the discussion between Senator Nolin and Professor Braen. My suggestion would be that at the clause-by-clause stage, or by the moving of a motion to amend, when you get to clause 22, you should strike out subclause 22(3).

Professor Braen says that even though the bill says that there is no review, or no appeal, the courts would intervene anyway. I agree with Senator Nolin that they would not, or at least it is problematic as to what a court would do in the face of a privative clause. If, as he says, it would be unconstitutional, then I would suggest you not pass it. I am certain that a court reviewing a decision on the public interest by the cabinet not to grant Mr. Zundel citizenship would uphold it. You do not have to protect a defensible decision from being reviewed.

The problem with saying that public interest is constrained is that, if there is nobody other than the decider who decides with no review, then it is not constrained even if it should be constrained. My suggestion on how to deal with that would be to strike out subclause 22(3).

**The Deputy Chairman:** I have some difficulty with what you are saying now. You are saying that we all know that public interest is general and perhaps vague. Professor Braen said very clearly that that expression is vague, but we see it from time to time in the law. Senator Grafstein referred to the jurisprudence on this.

**Mr. Narvey:** Absolutely.

**The Deputy Chairman:** It would be a great help to us if we had a study on how public interest has been interpreted by the Supreme Court of Canada. I would read it right away. However, you see, the question of setting aside the whole clause because of that is another thing.

peut-être que le projet de loi pourrait modifier le Code criminel de sorte que le procureur général fédéral puisse intenter des poursuites contre M. Zundel s'il continu d'inciter à la haine et qu'il n'ait pas pour le faire à demander le consentement du procureur général de la province.

Si cela n'est pas possible, je serais prêt à accepter ce libellé bien qu'avec certaines réserves. Il ne me plaît pas. Je ne fait confiance à cet égard à tous les gouvernements futurs. Je suis sûr que ce gouvernement-ci n'abuserait pas de la situation et invoquerait cet article seulement dans le cas de M. Zundel. Voilà ce que je voulais dire à ce sujet.

**Le sénateur Grafstein:** À mon avis, il existe actuellement au Canada certaines restrictions qui s'appliquent au concept de l'intérêt public. Ainsi, rien de ce qui serait contraire à la Charte ne peut être considéré comme étant dans l'intérêt public. Des restrictions s'appliquent à ce principe. Depuis 1982, de nombreuses lois définissent ce qu'on entend par intérêt public. L'intérêt public est défini de façon beaucoup plus étroite aujourd'hui qu'il y a 20 ans en raison de l'adoption de lois qui portent sur la protection des droits de la personne. Je comprends le problème qui se pose, mais j'estime cependant qu'il existe des restrictions au concept de l'intérêt public.

**M. Narvey:** Je vous remercie de me rappeler la discussion qui a eu lieu entre le sénateur Nolin et M. Braen. Je suggère qu'à l'étape de l'étude article par article, qu'on propose une motion visant à supprimer le paragraphe 22(3).

M. Braen dit que même si le projet de loi dispose qu'il n'y a pas de contrôle, ou d'appel, les tribunaux interviendraient de toute façon. Je suis d'accord avec le sénateur Nolin pour dire qu'ils ne le feraient pas, ou tout au moins on peut se demander ce qu'un tribunal ferait d'une clause privative. Si, comme il dit, c'était contraire à la Constitution, je vous suggérerais alors de ne pas l'adopter. Je suis certain qu'un tribunal examinant une décision du Cabinet ayant trait à l'intérêt public et refusant à M. Zundel la citoyenneté confirmerait cette décision. On n'a pas à protéger d'un contrôle judiciaire une décision justifiée.

Le problème qui se pose quand on dit que l'intérêt public est limité, c'est que s'il n'y a personne d'autre que le décideur qui prend la décision sans appel, alors l'intérêt public n'est pas limité même s'il devrait l'être. Je proposerais donc de supprimer le paragraphe 22(3).

**Le vice-président:** J'ai un peu de mal à accepter ce que vous êtes en train de nous dire. Vous dites que nous savons tous que l'intérêt public est général et peut-être vague. M. Braen a dit très clairement que cette expression était vague, mais ce sont des choses qui arrivent de temps à autre en droit. Le sénateur Grafstein a évoqué la jurisprudence en la matière.

**M. Narvey:** Absolument.

**Le vice-président:** Il nous serait très utile de disposer d'une étude sur la façon dont l'intérêt public a été interprété par la Cour suprême du Canada. Je m'empresserais de la lire. Toutefois, voyez-vous, annuler toute cette disposition pour cette raison, c'est une toute autre affaire.

**Mr. Narvey:** Not the whole clause, only the part that says that a decision is without review or appeal by any court. I would leave it all in except for subclause 22(3). The jurisprudence is very good in court, but jurisprudence is not very good if there is no court.

[Translation]

Clause 22(3) should stipulate that a judicial review will take place to ensure that the jurisprudence contains the real meaning of public interest.

[English]

I do not say strike out everything. Do not strike out subclauses 22(1) or 22(2) or 22(4) or 22(5), but strike out 22(3).

**The Deputy Chairman:** Because the privative clause is not useful, in your opinion?

**Mr. Narvey:** That is right. It is the opposite of useful. It creates a doubt where there should not be one.

**Senator Fraser:** I am coming at this from a slightly different perspective, being neither a lawyer nor an expert in the law. However, if I try to discern why we have a passage like this in the law, it seems to me that we are saying that there must be room for some political discretion to be exercised.

I take some exception to the categorization of the Ernst Zundel clause. I can think of a number of other people on the face of the earth whom we might exclude under any other grounds if they had managed to get themselves residency status in Canada. One who comes to mind most readily is O.J. Simpson. He was acquitted of murder. We would have no grounds under all the other avenues for saying that he is not a suitable citizen. However, the DNA evidence that was brought against him would have been conclusive in this country. I do not see how our courts can reasonably be expected to overturn the verdict of the courts in the United States. That would have to be a political decision. I do not have any problem with that. Would you respond to that?

**Mr. Narvey:** Yes, I would be glad to. Reasonable persons can differ. I differ with you on this matter. I do not believe that I should overrule the courts of the United States and say that O.J. Simpson was guilty. I carefully attempted not to follow the O.J. Simpson case because I felt I was not a juror and I could not replace the jurors and I was willing to let the American courts do their best or worst. However, if the cabinet believes that it is in the public interest to deny O.J. Simpson citizenship, it should have sufficient confidence in that belief to allow O.J. Simpson to pursue his remedies in court against it.

I do not want to be the judge in my own cause and I do not believe that the cabinet ought to either. If it is right, it is defensible, it will win in court. Many of us have been in court and have lost from time to time and we can say that we tried and the court was wrong that day. Perhaps we do not agree on this

**M. Narvey:** Pas toute la disposition, seulement la partie qui dispose qu'une décision ne peut faire l'objet d'un examen ni d'un appel par aucun tribunal. Je la conserverais, mais en retranchant le paragraphe 22(3). La jurisprudence, c'est très bon dans les tribunaux, mais la jurisprudence n'est pas très bonne quand il n'y a pas de tribunal.

[Français]

L'article 22(3) devrait stipuler qu'il y aurait un contrôle judiciaire pour s'assurer que la jurisprudence contient la vraie signification de l'intérêt public.

[Traduction]

Je ne dis pas de tout supprimer. Conservez les paragraphes 22(1), ni 22(2), ni 22(4) et 22(5), mais supprimez le paragraphe 22(3).

**Le vice-président:** Parce qu'à votre avis la clause privative n'est pas utile?

**M. Narvey:** C'est cela. Elle est plus qu'inutile: elle crée un doute là où il ne devrait pas y en avoir.

**Le sénateur Fraser:** J'adopte une optique légèrement différente, n'étant ni avocat ni juriste. Si j'essaie de voir pourquoi nous avons un passage comme celui-là dans la loi, il me semble que ce que nous voulons dire c'est qu'il doit y avoir une certaine marge de manœuvre pour qu'on puisse exercer un pouvoir discrétionnaire politique.

Je ne suis pas d'accord sur ce qu'on a dit de la disposition concernant Ernst Zundel. Il y a des quantités d'autres gens que l'on pourrait exclure pour d'autres motifs s'ils étaient parvenus à obtenir un statut de résident au Canada. Il suffit de penser par exemple à O.J. Simpson. Il a été acquitté d'accusations de meurtre. Nous n'aurions nulle part aucune disposition nous permettant d'invoquer le motif du citoyen indésirable. Or, les éléments de preuve d'ADN qui ont été utilisés par la poursuite auraient été jugés concluants au Canada. Je ne vois pas comment on peut raisonnablement s'attendre à ce que nos tribunaux annulent le verdict de tribunaux des États-Unis. Il faudrait que ce soit une décision politique. C'est bien clair pour moi. Qu'en pensez-vous?

**M. Narvey:** Des gens raisonnables peuvent avoir des vues différentes. Je ne suis pas d'accord avec vous sur cette question. À mon avis, je ne devrais pas faire fi des décisions des tribunaux des États-Unis et dire que O.J. Simpson était coupable. J'ai bien pris soin de ne pas suivre l'affaire O.J. Simpson parce que j'estimais que je n'étais pas un juré et que je ne pouvais pas jouer ce rôle, et j'étais prêt à laisser les tribunaux américains faire de leur mieux ou pas. Toutefois, si le Conseil des ministres croit qu'il y va de l'intérêt public de refuser la citoyenneté à O.J. Simpson, il devrait avoir suffisamment confiance en son raisonnement pour permettre à O.J. Simpson d'utiliser des recours devant les tribunaux pour contester sa décision.

Je ne veux pas être juge et partie et, à mon avis, le Conseil des ministres ne devrait pas l'être non plus. S'il a raison, si son raisonnement est justifié, il l'emportera au tribunal. Un bon nombre d'entre nous ont eu affaire aux tribunaux et ont à l'occasion été déboutés et nous pouvons dire que nous avons

subject. After all, it is this committee and the Senate and not I who will decide. That is my point of view.

**Mr. Wong:** We must ask government what it means by "public interest." We must ask the government for what it would anticipate using this clause. Senator Fraser uses O.J. Simpson as an example, and mention has been made of Ernst Zundel. One might also pose the question in regard to the children of our former wartime enemy Iraq. How do we feel about Iraqi children or immigrants? Perhaps if the conflict were not as decisive, or had we suffered greater losses, it might be in the public interest to deny them citizenship because we were so angry that they blew up one of our battleships, or that type of thing. Where does the Government of Canada anticipate using this clause? That is what I would urge honourable senators to ask the government.

**The Deputy Chairman:** We will have the opportunity to ask that question, probably tomorrow or later.

**Senator Finestone:** I did ask the question. I was told that there are over 2,000 cases in which the word "public interest" is defined or used in the circumstances of the case. Those cases relate to the public good. That was the answer I received and I hope that will be confirmed when the professionals attend.

**The Deputy Chairman:** Was that information taken from the jurisprudence? When we speak about legalities, jurisprudence is important.

**Senator Finestone:** May I ask that you ask that question tomorrow?

**The Deputy Chairman:** There is no doubt that I will. The suggestion is coming from Senator Grafstein and I agree with him. I do not see why we should not study that for at least one or two days. Thereafter we may ask the minister for his opinion on this matter. After all, this is a bill of a department of the government. It is a very important bill, and not an easy one, but very interesting.

**Ms Golini:** I should like to project a little bit into the future in the sense that more and more what is public interest branches out to fields that in the past have not really been known — for example, people with infectious diseases, such as AIDS. How will we act in those situations and what will happen in the future? Human beings can cause danger to other human beings often inadvertently. Where does the law stand on that?

Also, while citizenship is a natural right to people who are born in a country, our culture has not yet disassociated the idea or the concept of citizenship from the idea of merit. One not only has the right of citizenship, but one must be an upright citizen to be a good citizen. The civic engagement and the civic merit are very much related.

essayé de faire valoir nos droits et que le tribunal s'est trompé ce jour-là. Peut-être que nous ne sommes pas d'accord sur ce sujet. Après tout, c'est le comité et le Sénat qui décideront et non pas moi. C'est mon point de vue.

**M. Wong:** Nous devons demander au gouvernement ce qu'il entend par «intérêt public». Nous devons demander au gouvernement à quelles fins il prévoirait recourir à cette clause. Le sénateur Fraser a donné l'exemple de O.J. Simpson et elle a mentionné le cas de Ernst Zundel. On pourrait aussi poser la question concernant les enfants de notre ancienne ennemie l'Iraq. Quel sentiment avons-nous à l'égard des enfants ou des immigrants irakiens? Peut-être que si l'issue n'avait pas été aussi claire, ou que nous avions subi de grandes pertes, il pourrait alors s'avérer conforme à l'intérêt public de leur refuser la citoyenneté parce que nous leur en voudrions tellement d'avoir fait sombrer l'un de nos navires de guerre ou je ne sais quoi d'autre. Dans quels cas le gouvernement du Canada prévoit-il recourir à cette disposition? C'est ce que j'inciterais vivement les sénateurs à demander au gouvernement.

**Le vice-président:** Nous aurons l'occasion de poser la question, probablement demain ou après.

**Le sénateur Finestone:** J'ai posé la question. On m'a dit qu'il y avait plus de 2 000 cas où l'expression «intérêt public» était définie ou utilisée en tenant compte des circonstances de l'affaire. Ces affaires ont trait au bien-être de la population. C'est la réponse que j'ai obtenue et j'espère qu'on pourra l'entendre confirmer quand les professionnels comparaitront.

**Le vice-président:** Cette information est-elle tirée de la jurisprudence? Quand on parle de nuances juridiques, la jurisprudence est importante.

**Le sénateur Finestone:** Puis-je vous suggérer de poser cette question demain?

**Le vice-président:** Je le ferai certainement. C'est le sénateur Grafstein qui l'a suggérée et je suis d'accord avec lui. Je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas étudier cela pendant encore au moins un jour ou deux. Par après, nous pourrions demander au ministre ce qu'il en pense. Après tout, c'est un projet de loi d'un ministère. C'est un projet de loi très important, qui n'est pas facile, mais très intéressant.

**Mme Golini:** J'aimerais que l'on réfléchisse un peu plus à ce que l'avenir nous réserve, c'est-à-dire que de plus en plus l'intérêt public rejoint des domaines où il n'en était pas vraiment question auparavant: par exemple, qu'on pense aux gens qui sont atteints de maladies infectieuses, comme le sida. Comment allons-nous agir dans ces cas et qu'est-ce qui va se produire à l'avenir? Les humains peuvent mettre en danger d'autres humains, souvent par inadvertance. Que dispose la loi à cet égard?

En outre, alors que la citoyenneté est un droit naturel reconnu à ceux qui naissent dans un pays, notre culture n'a pas encore dissocié l'idée ou la notion de citoyenneté de l'idée du mérite. Non seulement on a le droit à la citoyenneté, mais on doit se montrer digne de sa citoyenneté pour être considéré comme un bon citoyen. Le civisme et le mérite sont très étroitement liés.

Here also is where I see public interest closely engaged. I see the government and the law as a kind of parent that oversees the good of the many even if it has to sacrifice the good of one. These thoughts were playing in my mind as we were talking. The future is very much an element.

**Mr. Narvey:** I very much support the suggestion of Senator Grafstein and Senator Beaudoin that research should be done in this field. I am a researcher and I should like to suggest to the committee another piece of research you might wish to favour. I do not know whether the government is still taking the position that it took in the House of Commons and that Senator Finestone stated in her opening speech in introducing this bill in the Senate, that the Canadian system of revocation is followed by almost all Commonwealth countries. In the legislation of the Commonwealth countries that I have reviewed, I have been unable to find the statement that a decision will be without appeal. There may be some that follow our example. There are about 50 Commonwealth countries. My suggestion is that you ask the minister and her officials if that is still their position or if they have abandoned it. If it is still their position, ask them to provide to the committee a collection of all the Commonwealth citizenship acts that they are aware so that honourable senators might test that proposition rather than relying entirely on my research. They have greater resources.

**The Deputy Chairman:** We will be informed by the officials tomorrow on that point. What is the situation in the other countries of the Commonwealth?

**Mr. Narvey:** The text of the laws of those countries ought to be provided in order that you might see whether you read them the way the officials read them. I found that each country addresses the situation in a different fashion. They have a certain similarity because they all come from the British law of 1919, but they all go in different directions, and none of them has our particular method of limiting judicial review or appeal.

**Senator Finestone:** In reviewing this bill, I recognized that there were problems. It is a very sensitive area. When I first looked at this bill, I thought it was a question of being a citizen and being a naturalized citizen who should never have become a citizen in the first place. I have some difficulty understanding why people are so upset, because I know that when the Federal Court Trial Division hears a matter they examine all the facts exhaustively. There are interveners on both sides as well as the witnesses. I do not understand why some think that the decisions of the Federal Court Trial Division are so badly flawed.

I did, however, think that there might be a concern when, as Mr. Matas discussed, inconsistent decisions are given by different judges and there is no way that the minister can remedy that. However, the minister can reverse such decisions by order of the Governor in Council. That seems to me to be very fair, because such persons were not here legally in the first place. They obtained citizenship by false representation, regardless of how

L'intérêt public me semble indissociable de tout cela. Le gouvernement et la loi m'apparaissent comme un parent qui veille au bien-être de tous même s'il doit pour cela sacrifier le bien-être d'un individu. Je réfléchissais à tout cela pendant que nous discutons. L'avenir doit certainement être pris en compte.

**M. Narvey:** Je suis tout à fait d'accord avec les sénateurs Grafstein et Beaudoin qu'il y a lieu d'effectuer des recherches dans ce domaine. Je suis un chercheur et j'aimerais proposer au comité une autre avenue de recherche que vous pourriez envisager. Je ne sais pas si le gouvernement soutient toujours la position qu'il a prise à la Chambre des communes et que le sénateur Finestone a énoncée dans son discours lorsqu'elle a déposé ce projet de loi au Sénat, soit que le système canadien de révocation est celui qu'appliquent la plupart des pays du Commonwealth. Dans la législation des pays du Commonwealth que j'ai examinée, je n'ai trouvé nulle part d'affirmation selon laquelle une décision est sans appel. Il peut y en avoir qui suivent notre exemple. Le Commonwealth compte une cinquantaine de pays. Je suggère qu'on demande à la ministre et à ses hauts fonctionnaires si c'est toujours leur position ou s'ils y ont renoncé. Si c'est toujours leur position, demandez-leur de fournir au comité un recueil de toutes les lois sur la citoyenneté des pays du Commonwealth qu'ils connaissent afin que les honorables sénateurs puissent évaluer cette proposition plutôt que de s'en tenir exclusivement à ma recherche. Ils disposent de ressources plus vastes.

**Le vice-président:** Les hauts fonctionnaires nous informeront à ce sujet demain. Quelle est la situation dans les autres pays du Commonwealth?

**M. Narvey:** Les lois de ces pays devraient être fournies afin que vous puissiez voir si vous les interprétez de la même façon que le font les hauts fonctionnaires. J'ai constaté que dans chaque pays on envisage la situation sous un angle différent. Il y a une certaine similitude parce que tout découle de la loi britannique de 1919, mais ces différentes lois prennent toutes des orientations différentes, et aucune d'entre elles ne restreint comme nous le faisons le contrôle judiciaire et les appels.

**Le sénateur Finestone:** En examinant ce projet de loi, j'ai constaté qu'il y avait des problèmes. C'est un domaine très délicat. Quand j'ai examiné le projet de loi pour la première fois, j'ai pensé que tout tournait autour de la question de la qualité de citoyen et de la situation du citoyen naturalisé qui n'aurait jamais même dû obtenir la citoyenneté. J'ai du mal à comprendre pourquoi les gens sont si troublés, parce que je sais que quand la Section de première instance de la Cour fédérale est saisie d'une affaire, elle examine à fond tous les faits. Il y a des intervenants de part et d'autre ainsi que des témoins. Je ne comprends pas pourquoi certains pensent que les décisions de la Section de première instance de la Cour fédérale sont à ce point erronés.

Je pense toutefois qu'il peut y avoir lieu de s'inquiéter quand, comme le disait M. Matas, des décisions contradictoires sont rendues par des juges différents et que le ministre ne peut rien y changer. Toutefois, le ministre peut renverser ces décisions par décrets. Cela me semble très juste, parce que ces personnes n'étaient pas légalement ici au départ. Elles ont obtenu la citoyenneté en fournissant des renseignements trompeurs, peu

long they had been here. They knowingly concealed material circumstances. They presented false identity. There is a whole series of criteria, be it under clause 16 or clause 28.

An issue of much greater concern to me than that is whether the best interests of the child are being served. I want to know how they will do that. I am not as uncomfortable with the rest of this.

I heard what you said with regard to the Zundel clause, but Mr. Zundel is not a very welcome guest in my country, nor would be O.J. Simpson.

**Mr. Narvey:** I do not say that O.J. Simpson is welcome. I have simply not addressed his case.

I hope I can convince you that Mr. Matas is indeed right that currently there is a one-way option. If the minister loses, there is nowhere that she can take the case. She cannot take it to the Governor in Council and demand that the citizenship be revoked even though the Federal Court said that fraud was not committed.

The problem of inconsistent judgments exists. If the minister can appeal, we must be fair and allow the person to appeal. According to Mr. Justice Noël, before June 1950 a person would not have committed fraud by hiding at the security screening stage facts that would have kept him or her out, because June 1950 was the first time it became illegal to lie to a security officer. Mr. Justice Lutfy says that it was already illegal.

Mr. Matas and I say that both the person whose citizenship was revoked and the minister, in the case where citizenship was not revoked, should be able to ask the Federal Court for leave to appeal. The court will usually not give leave just because you have an arguable case in law. If you have a very poor case on the facts, the court may wait until someone has a better case on the facts before granting leave. That is why we say there ought to be the possibility of appeal.

I share your concerns about the best interests of the child and I have said what I wanted to say on public interest.

I wish to say something that I have not said before. Mr. Matas was complaining that the present system takes too long and that the minister and the Governor in Council cannot seem to make up their minds. I wish to say something that I do not think has previously been said in Parliament. The minister has received advice that fairness requires her to do certain things that in 1920 or 1940 she would not have been required to do. Because she is acting as kind of a judge and has to decide whether to make a report to the Governor in Council, she has been having the Justice Department write to people who had lost in Federal Court telling them that the minister is considering making a report and asking whether they would like to make representations to the minister. In one case, a person made very extensive representations as if in a court of appeal.

importe le temps qu'elles aient passé ici. Elles ont sciemment caché des faits importants. Elles ont fourni une fausse identité. C'est toute une série de critères, qu'il soit question de l'article 16 ou de l'article 28.

Une question qui me préoccupe encore beaucoup plus que celle-là, c'est celle de savoir si l'on a veillé à l'intérêt supérieur de l'enfant. Je veux savoir comment on y veillera. Les autres aspects m'inquiètent moins.

J'ai entendu ce que vous avez dit à propos de la disposition Zundel, mais M. Zundel n'est pas vraiment le bienvenu au Canada, pas plus que ne le serait O.J. Simpson.

**M. Narvey:** Je ne dis pas que O.J. Simpson est le bienvenu. Je refuse tout simplement de considérer cette affaire.

J'espère pouvoir vous convaincre que M. Matas a effectivement raison de dire qu'actuellement il y a une option univoque. Si la décision du ministre est annulée, le ministre n'a plus de recours. Il ne peut pas s'adresser au gouverneur en conseil et exiger que la citoyenneté soit révoquée même si la Cour fédérale a jugé qu'il n'y a pas eu fraude.

Le problème des jugements contradictoires existe bel et bien. Si le ministre peut en appeler, nous devons nous montrer justes et permettre à l'intéressé d'en appeler. Selon le juge Noël, avant juin 1950, on ne commettait pas de fraude en cachant à l'étape de la vérification de sécurité des faits qui auraient entraîné l'exclusion, parce que c'est en juin 1950 que pour la première fois il est devenu illégal de mentir à un agent de sécurité. Le juge Lutfy estime quant à lui que c'était déjà illégal.

M. Matas et moi estimons que tant la personne dont la citoyenneté a été révoquée que le ministre, dans le cas où la citoyenneté n'a pas été révoquée, devraient pouvoir demander l'autorisation d'en appeler à la Cour fédérale. Habituellement la Cour ne vous autorise pas à en appeler pour la simple raison que vous avez une cause défendable en droit. Si votre affaire s'appuie sur très peu d'éléments de preuve, la Cour peut très bien attendre que quelqu'un soumette une affaire mieux étoffée avant d'accorder l'autorisation. C'est pourquoi nous disons qu'il devrait y avoir une possibilité d'appel.

Je partage vos inquiétudes au sujet de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et j'ai dit ce que je voulais dire à propos de l'intérêt public.

J'aimerais ajouter quelque chose que je n'ai pas dit encore. M. Matas déplorait que le système actuel prenne trop de temps et que le ministre et le gouverneur en conseil ne semblent pas en mesure de se décider. Je veux dire quelque chose qui je crois n'a encore jamais été dit au Parlement. La ministre a reçu un avis selon laquelle l'équité l'oblige à faire certaines choses qu'en 1920 et en 1940 elle n'aurait pas été tenue de faire. Parce qu'elle agit un peu comme un juge et qu'elle doit décider s'il y a lieu de présenter un rapport au gouverneur en conseil, elle a demandé au ministère de la Justice d'écrire à des gens qui avaient été déboutés en Cour fédérale pour leur dire que le ministre envisageait de présenter un rapport et demandait s'ils souhaitaient lui faire part d'observations. Dans un cas, une personne a présenté des observations très élaborées comme si elle s'adressait à une cour d'appel.

The Justice Department has then written commentary on that as advice to the minister. The person asked for a copy of that in order to reply to it. I am told that the minister has decided whether to accede to that request but has not yet decided whether to convey that decision to the person. It is taking forever.

The minister is in an unfair position. She is the prosecutor. She should not be required to be the judge. She is a member of the collegial body that will decide whether she is right after she has decided whether she is right. That is an unfair process.

I am told that another person who lost in the Federal Court Trial Division has written to the Justice Department saying that he would not be making representations to the minister, as that makes no sense, but asking what the process is for making representations to the Governor in Council. I understand that advisers to the Governor in Council are trying to figure out the answer to that.

In the courts, the procedures and the time frames are known. I was glad to hear Ms Golini agree that, as the minister said, the Governor in Council should be allowed to do the humanitarian and compassionate thing.

Mr. Justice Noël said that losing your citizenship for fraud is like losing an insurance policy for fraud. If it is found that I obtained an insurance policy by concealing that I have a heart condition, I have the right of appeal. If the insurance company loses its case, it has the right of appeal. We want the right of appeal for certainty and fairness to everyone.

**Mr. Wong:** With regard to the issue of annulment, we understand from the previous witnesses that there is no role for consideration of appeal on merit under clause 18. If that is the case, it is a less than full appeal.

**Senator Finestone:** You are referring to judicial review rather than a Federal Court trial.

**Mr. Wong:** Yes.

**Ms Golini:** It is ironic that the more the public is empowered through science, research and technology to find the truth about people's pasts, the more the legal system denies that. The purpose of appeal is for people who believe that they are not guilty to be allowed an opportunity to prove their innocence. Thank goodness for DNA and other things that we did not have 20 or 30 years ago. I wish that the judicial system would move along with sociological and scientific developments in freeing individuals of the shackles of doubt and untruth. That is the basis of our claim.

Le ministère de la Justice a ensuite rédigé un commentaire à ce propos à titre d'avis à l'intention de la ministre. La personne en a demandé un exemplaire afin de pouvoir y répondre. On me dit que la ministre a décidé s'il y avait lieu d'acquiescer à cette demande mais elle n'a pas encore décidé s'il y a lieu de transmettre cette décision à l'intéressé. Cela prend beaucoup de temps.

La ministre est dans une position intenable. Elle est le procureur. Elle ne devrait pas être tenue de jouer le rôle de juge. Elle est membre du corps collégial qui va décider si elle a raison une fois qu'elle aura décidé si elle a raison ou pas. C'est un processus injuste.

On me dit qu'une autre personne qui a été déboutée devant la Section de première instance de la Cour fédérale a écrit au ministère de la Justice pour dire qu'elle ne présenterait d'observations à la ministre, puisque cela n'a aucun sens, mais a demandé quelle était la procédure à suivre pour présenter des observations au gouverneur en conseil. Je crois savoir que des conseillers auprès du gouverneur en conseil essaient de voir comment il y a lieu de répondre à cette demande.

Dans les tribunaux, les procédures et les échéanciers sont connus. Je suis heureux d'entendre Mme Golini reconnaître que, comme l'a dit la ministre, le gouverneur en conseil devrait être autorisé à agir de façon humanitaire et empreinte de compassion.

Le juge Noël a dit que perdre sa citoyenneté pour fraude c'est comme perdre une police d'assurance parce qu'on a commis une fraude. Si l'on dit que je me suis fait assurer en omettant de dire que j'avais des problèmes cardiaques, j'ai droit d'en appeler de la décision. Si la compagnie d'assurance est déboutée, elle a droit d'en appeler. Nous voulons avoir le droit d'en appeler, pour que tous sachent à quoi s'en tenir et puissent compter sur un traitement équitable.

**M. Wong:** En ce qui a trait aux annulations, nous croyons comprendre des témoignages des témoins précédents qu'en vertu de l'article 18, on ne peut pas envisager un appel sur le fond. Si tel est le cas, il n'y a pas de véritable appel.

**Le sénateur Finestone:** Vous parlez du contrôle judiciaire par opposition à un appel à la Section de première instance de la Cour fédérale.

**M. Wong:** Oui.

**Mme Golini:** Il est paradoxale de constater que plus la population a des moyens grâce à la science, à la recherche et à la technologie de découvrir la vérité sur le passé des autres, plus le système juridique y fait obstacle. Un appel vise à permettre à ceux qui croient ne pas être coupables de disposer d'une occasion de prouver leur innocence. Heureusement qu'il y a maintenant les empreintes génétiques et ces autres choses dont nous ne disposions pas il y a 20 ou 30 ans. J'espère que le système judiciaire va emboîter le pas au progrès scientifique et sociologique pour libérer des individus accablés par le carcan du doute et des faussetés. C'est essentiellement ce que nous demandons.

**The Deputy Chairman:** Unless there are any other questions, I wish to thank the witnesses very much for their interesting evidence.

The committee continued *in camera*.

**Le vice-président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais alors remercier sincèrement les témoins pour leurs intéressants témoignages.

La séance du comité se poursuit à huis clos.

(Appendix 5900 L1/C-16, 21 "1")

**Bill C-16**

by David Matas

*(Submission of B'nai Brith Canada Institute for International Affairs to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, Senate, September 26, 2000)*

The Government switched in 1994 from prosecution of Nazi war criminals and criminals against humanity to revocation of citizenship and deportation because of the Supreme Court of Canada decision in the case of Imre Finta. We now have six years of experience with the remedy of revocation of citizenship and deportation, an experience that B'nai Brith has followed closely. As a result we have a number of comments on the adequacy of the present Citizenship Act and Bill C-16.

B'nai Brith approaches all the legal remedies available against war criminals and criminals against humanity with two principles in mind. We want each remedy to be efficient, so that the accused can not drag out proceedings interminably and ultimately get away.

We also want proceedings to be fair. Legal proceedings must assert our values in the face of Nazi values, give to the perpetrators the justice they denied their victims. The legacy we want to leave from the Holocaust is a system of justice which serves as a deterrent, which memorializes the victims by asserting that these tragedies must never happen again.

As well, fairness does not just mean fairness to the individual caught up in proceedings. It also means fairness to the victims of the Holocaust. Not every case succeeds that the Government brings to court against a person with a Nazi past. When a case fails because of a denial of fairness to the Government, ultimately it is the victims that are denied justice.

Regretfully, neither the Citizenship Act nor Bill C-16 fully exemplifies the principles of efficiency and fairness. Revocation of citizenship is not as efficient as it could be. Nor, is it fair as it should be. Furthermore, Bill C-16 makes matters worse rather than better.

**I. Federal Court Revocation**

Under the present Act and under Bill C-16, citizenship is revoked by the Governor in Council. All the Federal Court does is decide the factual issue whether there was fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances that led to the granting of citizenship.

In the case of Wasily Bogutin, the Federal Court decided that Bogutin had obtained citizenship by fraud, false representation or concealing material circumstances on February 20, 1998. The cabinet took till July 15, 1998, an unconscionable six months, to strip Bogutin through order in council of his citizenship, even though the procedure was no more than a formality.

In the cases of Vladimir Katriuk, Serge Kisluk and Helmut Oberlander, the Federal Court Trial Division decisions were January 29, 1999 against Katriuk, June 7, 1999 against Kisluk and February 28, 2000 against Oberlander. There is no public information that the cabinet has yet to decide on revocation of citizenship in any of these cases.

We have been informed that for Katriuk, decided in Federal Court a year and a half ago, there has yet to be a Governor in Council decision. This delay in Katriuk makes a mockery of the present system. It is also a delay against which the present system should be judged. If the Government takes a year and a half and counting to decide what should be a simple matter after the Federal Court decision, how can the Government possibly defend this system as reasonable?

War criminals should lose their citizenship as soon as they lose their court cases. Any legal protection given by the Governor in Council to the person concerned can also be given by the Federal Court Trial Division.

The Governor in Council can, admittedly, allow a person who hid a past that cut off inquiries about war crimes or crimes against humanity to stay in Canada on humanitarian grounds, something the Federal Court cannot now do. It is our position that no person who, to get into Canada, hid a past that cut off inquiries into war crimes or crimes against humanity should ever be allowed to stay in Canada on humanitarian grounds.

The Governor in Council procedure should not be necessary once the Federal Court has decided that a person has obtained his/her citizenship in a prohibited manner. The Federal Court should have power to revoke citizenship on its own.

*Recommendation: The Federal Court Trial Division, and not the Governor in Council, should have the power to revoke citizenship.*

Drafting suggestion: Amend section 16(1) and (2) of the Bill to replace "Governor in Council" with "Federal Court Trial Division."

## II. Appeals

Once the Government shifted to denaturalization/deportation, counsel for alleged war criminals started to raise a number of legal arguments that, if accepted, would prevent the denaturalization/deportation laws from working. There were worrying rulings from Mr. Justice Noël in the Johann Dueck case<sup>1</sup> in response to two of these arguments.

One ruling was that the Government had to prove more than a lie that foreclosed inquiries<sup>2</sup>. It had to prove the very lie that was alleged in the notice of revocation of citizenship. Since the Government had alleged Dueck was a shooter, it had to prove Dueck was a shooter, or, at the very least, prove he was a member of the shooting unit, the Selidovka police. Since the Government did not prove that, Dueck, despite his lies, was off the hook.

The Court erred, in my opinion, by ruling that the government must prove its allegations of what was not disclosed on entry made in the notice of revocation of citizenship. In my view, that is an error of law, because what should be at issue in a revocation hearing is the fraud, false representation or concealing material circumstances of the person concerned.

Allegations of what was not divulged are there to show what inquiries were foreclosed by the fraud, false representation or concealing material circumstances and for no other purpose. There is no need to show that the allegations of what was not divulged are true in order to show that citizenship was obtained by fraud, false representation or concealing material circumstances. Any fraud, false representation or concealing material circumstances proved at the trial which led to obtaining of citizenship should be within the scope of the notice of revocation.

That ruling of the judge, misguided though I believe it was, is correctable in other cases by more precise notices. It is even correctable in the Dueck case by starting a new case against Dueck with a new notice. An even more worrying ruling of Mr. Justice Noël was that lying before June 1950 about participation in war crimes to get entry to Canada did not matter, because before June 1950, even though there was security screening in fact, there was no legal basis for that screening. Because security screening had no legal foundation, a lie told in the process of security screening was immaterial to entry.

The judge ruled that there was no regulation under the Immigration Act before June 1950 establishing security screening. Counsel for the Minister had argued that security screening could be supported by the Crown prerogative, without regulation. The Court ruled that the Crown prerogative could not provide a basis for security screening, because the field of security screening was occupied by the Immigration Act by the mere fact that a power to regulate was given by the Immigration Act even when there was no regulation exercising that power<sup>3</sup>.

This second ruling that a pre-June 1950 lie was immaterial to entry is also, in my opinion, an error of law. A legislative field is normally considered occupied when there is legislation in place exercising a power that has been granted. A field is not normally considered occupied when a power to legislate has been granted, but the power is not exercised.

<sup>1</sup> \_ M.C.I. v. Dueck, T-938-95, December 21, 1998.

<sup>2</sup> \_ Paragraph 135.

<sup>3</sup> \_ Paragraph 303.

The Citizenship Act and Bill C-16 prohibit an appeal from a decision of a Federal Court decision on denaturalization. The errors I claim Mr. Justice Noël made in the Dueck case could have been appealed if there were an appeal. The Dueck case shows that it is not only the person concerned who may benefit from an appeal power. In some cases, it is the Government who will benefit.

Other Federal Court Trial Division judges are free to come to different conclusions from Mr. Justice Noël on the issues he decided. The decision of one Federal Court Trial Division judge does not bind another Federal Court Trial Division judge. Indeed, in the case of *Kisluk*, Mr. Justice Lutfy did come to a different conclusion from Mr. Justice Noël in *Dueck*. Mr. Justice Lutfy held that there was in 1948 a legislative and regulatory basis for security screening<sup>4</sup>. As well, he questioned whether the legislation in place at the time fully displaced the Crown prerogative of prohibiting entry on security grounds. However, it is an unsatisfactory state of affairs for different judges to come to different conclusions on the law, with no possibility for the Federal Court of Appeal to sort out the differences.

The present system is asymmetrical. Under the present system, a person who loses at Federal Court has a second recourse at the Governor in Council. When the Government loses at Federal Court it has no recourse. The Government cannot reverse the Federal Court decision through order-in-council. Nor is there anywhere else the Government can go. A Government loss is final even though a loss of an individual is not.

This asymmetry cheats the public and the victims. It violates the principle of equality of arms. It is unfair to the community interested in protecting Canada from war criminals and criminals against humanity who lied their way into Canada.

Bill C-16 needs to allow for an appeal, with leave of the Court, from Federal Court citizenship decisions. By requiring leave of the Court before an appeal is possible, the Court can screen out frivolous appeal attempts quickly. Alleged errors of law made at the Trial Division should be subject to review by appeal courts.

*Recommendation: A Federal Court Trial Division decision on revocation should be subject to appeal with leave of the Federal Court of Appeal.*

Drafting suggestion: Replace section 17(3) with the clause: "A decision of the Federal Court - Trial Division made under subsection (1) is subject to appeal with leave of the Federal Court of Appeal."

### III. Grounds for Revocation

A person can be denied admission to Canada on the ground that there are reasonable grounds to believe that the person is a war criminal or criminal against humanity<sup>5</sup>. A person who has obtained permanent residence can have that permanent residence status removed if there are reasonable grounds to believe that the person is a war criminal or criminal against humanity and the person was granted landing subsequent to the coming into force of the prohibition on admission of war criminals and criminals against humanity. The prohibition came into force in 1987. Nazi war criminals and criminals against humanity who obtained permanent residence in Canada earlier cannot be removed because they are war criminals or criminals against humanity.

It was and remains our position that this 1987 cut off is wrong in principle. Nazi war criminals and criminals against humanity should be removable from Canada on the basis that they are war criminals or criminals against humanity, no matter what their date of landing in Canada. We are pleased to see that Bill C-31 proposes a change to the immigration law to allow for removal on that basis.

There is a similar problem with the citizenship law. The Citizenship Act currently bars citizenship to those who are subject to war crimes or crimes against humanity proceedings, or persons who have been convicted under such proceedings. However it does not allow revocation of citizenship on the basis that the person was a war criminal or criminal against humanity at the time of granting of citizenship. If a person was a war criminal or criminal against humanity at the time of granting of citizenship, that citizenship can be removed only on proof that it was obtained by fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances. Proof that the person was a war criminal or criminal against humanity at the time of the granting of citizenship is not, by itself, enough.

<sup>4</sup> \_ M.C.I. v. Kisluk (1999) 50 Imm. L.R.(2d) 1 (T.D.)

<sup>5</sup> \_ Immigration Act section 19(1)(j).

The law should be changed so that a person can have his/her citizenship removed where there are reasonable grounds to believe that the person committed war crimes or crimes against humanity before the person became a citizen, whether or not, on acquisition of citizenship, they were asked about commission of war crimes and crimes against humanity, and whether or not citizenship was acquired before or after the change in the law proposed here. This proposed amendment would be akin to the Holtzman amendment in the United States which makes participation in persecution a ground of deportation.

The case of Peteris Vitols shows the value of the amendment proposed. Canada did not keep its immigration records from the post war. There was systematic destruction of records. Evidence of lying on admission depends on the oral testimony of immigration officers who processed applicants immediately after World War II. Many of those officers have died or become incapacitated.

In late fall of 1941, Vitols was part of the Waffen SS and a police battalion in Latvia during World War II. He was taken prisoner of war, put in a displaced persons camp in Germany, and released. After release he moved to Germany and applied to come to Canada.

Vitols did not tell Canadian immigration authorities of his involvement with the Nazis before he came to Canada. The crucial question in denaturalization proceedings became: Was he asked? If he was asked, then he must have lied on entry.

The testimony of immigration officer Keelan was that Vitols was not asked. Keelan testified that he did not ask applicants for immigration whether they were collaborators presently residing in previously occupied territory on the ground that displaced persons could not be residing in previously occupied territory when he was interviewing them in Germany. On the basis of that evidence, Mr. Justice McKeown of the Federal Court, in September 1989, dismissed the government case against Vitols.

That testimony of Keelan was contradicted by two other officers, Cliffe and Kelly<sup>6</sup>. The testimony of Keelan was preferred because Keelan was the only one testifying who was in the field in 1950, the year Vitols applied to come to Canada.

The testimony of Keelan in the case of Vitols contradicted his own earlier evidence in the case of Wasily Bogutin, who was found in February 1998 by the same Federal Court judge, Mr. Justice McKeown, to have lied on entry to Canada. In the Bogutin case, Keelan testified that he understood that all collaborators with the Germans, wherever they resided, were excluded<sup>7</sup>. Between the Bogutin case and the Vitols case, Keelan had had a stroke. Government counsel argued that the Keelan testimony in the Vitols case should be disregarded because it was clear that Keelan was not well<sup>8</sup>. Mr. Justice McKeown nonetheless relied on that evidence to dismiss the case against Vitols.

Arnold Fradkin, a former member of the Justice war crimes unit, who died tragically and suddenly on January 2, 1999, wrote<sup>9</sup>: "Without the actual immigration forms, testimony by the security screening officers who were actively involved at the time and place where the suspected Nazi war criminal or collaborators applied to enter Canada is critical. But increasing numbers of these officers are dying or becoming too sick to testify. Without them there may not be sufficient evidence to establish the circumstantial chain of proof that the suspected person lied to immigration authorities.

At this point it time, therefore, not only are the actual immigration forms not available, but now, frequently, the specific officers who dealt with those forms and could testify about them are not available either. The denaturalization proceedings finally reinstituted in 1995 may simply have been too late."

Because of the difficulties today in proving fraud, false representation or concealing material circumstances, the Government needs an alternative means of proceeding. Proving that there are reasonable grounds to believe that a person has committed a war crime or crime against humanity will present its own difficulties. At least the Government will have a choice. It may well be that, for one accused, the proof exists of commission of a war crime or crime against humanity even if it does not exist for fraud, false representation or concealing material circumstances on entry. Proof of that participation in persecution should be enough to take away citizenship without the further need to prove fraud, false representation or concealing material circumstances on entry.

<sup>6</sup> \_ Paragraph 156.

<sup>7</sup> \_ M.C.I. v. Bogutin, T-1700-96, February 20, 1998, paragraph 91.

<sup>8</sup> \_ Paragraph 159.

<sup>9</sup> \_ Canadian Jewish News, January 14, 1999.

*Recommendation: Citizenship should be revocable on the ground that there are reasonable grounds to believe that, before the person became a citizen, the person committed an act or omission outside Canada that constituted a war crime or a crime against humanity.*

*Drafting suggestion: Add section 16(1).1 which states: "The Federal Court Trial Division may make an order revoking the citizenship of a person if there are reasonable grounds to believe that, before the person became a citizen, the person committed an act or omission outside Canada that constituted a war crime or a crime against humanity."*

#### IV. Conclusive of citizenship findings.

It should not be necessary for the Government to litigate the same issue twice, once in revocation of citizenship proceedings and a second time in deportation proceedings. A decision made by the Federal Court in revocation proceedings should be conclusive for immigration proceedings.

Jacob Luitjens lost his citizenship and was ordered deported by reason of misrepresentation of entry to Canada. At his immigration hearings, he insisted that the case made against him at citizenship proceedings be proved a second time. The end result of the immigration proceedings were obvious, given the result of the citizenship proceedings. Luitjens attempted to exploit a loophole in the system in order to string out the time he remained in Canada before the inevitable happened.

In response to the Luitjens dodge, Parliament, in 1993, changed the Immigration Act. According to the 1993 change, a removal order can be made against a person for the sole reason that the person lost citizenship on the ground that the person had earlier obtained permanent residence through fraud, false representation or concealing material circumstances. In removal proceedings, there is no need to prove a second time that permanent residence was obtained through fraud, false representation or concealing material circumstances. It is enough just to file the revocation certificate, and provided revocation itself was decided because permanent residence was obtained by fraud, false representation or concealing material circumstances, that is the end of the matter<sup>10</sup>.

The Bogutin case has shown us the need for further change in the law. Bogutin, after having his citizenship revoked, made a refugee claim. A person is ineligible to make a refugee claim if the Adjudication Division of the Immigration and Refugee Board finds that there are reasonable grounds to believe the person committed a war crime or a crime against humanity and the Minister of Citizenship and Immigration is of the opinion that it would be contrary to the public interest to have the refugee claim determined<sup>11</sup>. A person is excluded from the refugee definition if there are serious reasons for considering that the person has committed a war crime, or a crime against humanity<sup>12</sup>. Bogutin, before he died, was undergoing ineligibility proceedings.

A person who makes a refugee claim, but is rejected, can stay in Canada pending an application for leave to the Federal Court Trial Division even where the rejection is based on war crimes or crimes against humanity<sup>13</sup>. If the Adjudication Division of the Immigration and Refugee Board finds that there are reasonable grounds to believe a person committed a war crime or a crime against humanity, the person is ineligible to apply for the post determination refugee claimants in Canada class<sup>14</sup>. Furthermore, if a person is found ineligible to make a refugee claim, the statutory stay of execution of the removal order operates for only seven days from the date the removal order becomes effective and not for the entirety of the consideration of an application for leave to the Federal Court<sup>15</sup>.

Bogutin, by making a refugee claim, highlighted a loophole in the system that the Government attempted to close off by its 1993 amendment of the Immigration Act in response to a similar delaying tactic by Jacob Luitjens. Bogutin, by making a refugee claim, managed to get a relitigation of the issues supposedly decided in the revocation of citizenship proceedings, and which Parliament attempted to foreclose by the "Luitjens" amendment.

One advantage of adding the ground of revocation proposed here is that it would allow Parliament to close off the loophole that Bogutin has exploited. The current Immigration Act states that a person is subject to a removal order if the person "ceased to be a Canadian citizen pursuant to subsection 10(1) of the Citizenship Act in the circumstances described in subsection 10(2) of

<sup>10</sup> \_ Section 27(2)(i).

<sup>11</sup> \_ Immigration Act sections 46.01(1)(e)(ii) and 19(1)(j).

<sup>12</sup> \_ United Nations Convention Relating to the Status of Refugees Article 1F(a); Immigration Act Schedule.

<sup>13</sup> \_ Immigration Act section 49(1)(c)(i).

<sup>14</sup> \_ Regulation 2() "member of the post determination refugee claimants in Canada class" (a)(vi).

<sup>15</sup> \_ Section 49(1)(e).

that Act". Bill C-16 provides a consequential amendment to this provision so that it would read "loses their Canadian citizenship under section 16 of the Citizenship of Canada Act in the circumstances described in subsection 16(3) of that Act."<sup>16</sup>

In order for Parliament not be played a sucker by those whose citizenship is revoked for hiding their Nazi past, the Citizenship Act needs to be amended, as argued previously, to add as a ground of revocation the very ground that is also a ground of ineligibility and exclusion in the refugee determination procedure. Furthermore, there needs to be a consequential amendment to the Immigration Act similar to the "Luitjens" amendment.

*Recommendation: Provided the previous proposal is accepted to add a ground of revocation, there needs to be a consequential amendment to make a finding under that ground in citizenship proceedings conclusive for immigration proceedings.*

Drafting suggestion: Section 64 of Bill C-16 should be amended to read: "loses their Canadian citizenship under section 16 of the Citizenship of Canada Act in the circumstances described in subsections 16(1).1, before the person became a permanent resident, and 16(3) of that Act."

## V. Consolidation with deportation

Revocation and deportation for Nazi war criminals and criminals against humanity need to be consolidated to avoid repetitive procedures. Deportation should follow as a matter of course once citizenship is revoked.

Having two separate proceedings accomplishes nothing, but chews up time and resources. That is certainly true in a case where fraud, misrepresentation or knowingly concealing material circumstances is the only issue at both the revocation of citizenship and deportation stage. It would also be true if reasonable grounds to believe that the person committed a war crime or crime against humanity is the only issue at both stages.

The two procedures should be consolidated into one. In addition to amending Bill C-16 to give the Federal Court Trial Division power to revoke citizenship, Parliament should amend the Bill to allow a Federal Court judge to order removal of a war criminal or criminal against humanity from Canada at the time that citizenship has been revoked.

*Recommendation: The Federal Court Trial Division should have the power to order deportation at the same time as it revokes citizenship.*

*Drafting suggestion: Add section 16(4): "The Federal Court Trial Division may make a removal order against a person at the same time as it revokes the citizenship of that person if the person was admitted to Canada for permanent residence by false representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances and, because of that admission, the person subsequently obtained or resumed citizenship."*

## VI. Removal

How efficient is the present system? To answer that, it is not enough to look at the steps that are required. One must also look at the steps that are allowed. The steps that are required, for revocation of citizenship, are a report from the Minister, a decision of the Federal Court Trial Division, and a decision of the Governor in Council.

Once citizenship is revoked, the Government must take three separate steps before an immigration adjudicator can order deportation. The Department of Immigration must issue first a report of violation of the Immigration Act, second a direction for inquiry to determine whether there is a violation of the Immigration Act, and third a notice of time and place of inquiry. Historically, the Department has taken all three of these steps serially, with many weeks between each step. An immigration adjudicator then issues a removal order. Once a removal order issues, the person is to be removed, as soon as reasonably practicable.

The statutory sequence is cumbersome enough. In addition, there are a number of steps which the present law does not require, but also does not forbid.

As the Minister herself has acknowledged in a letter to the Ottawa Citizen published on May 23, 2000, it is possible to make a separate Federal Court application challenging the decision of the Minister to report to the Governor in Council that citizenship was obtained by fraud or false representation or knowingly concealing material circumstances. There is indeed such a challenge under way in the case of Jacob Fast. The decision of the Federal Court Trial Division on this challenge is subject to appeal to the Federal Court of Appeal as of right, and, by leave, to the Supreme Court of Canada.

Second, as the Minister also acknowledged in her letter, it is possible to challenge in Federal Court Trial Division the Governor in Council revocation decision. That challenge too can go, as of right, to the Federal Court of Appeal, and with leave, to the Supreme Court of Canada.

Because these steps are not contemplated by legislation, they need not halt or delay the removal of the person concerned from the country, unless and until the Court rules adversely to the Government. However, the Government appears prepared to stay its own hand, though neither statutory law nor the courts have forced it to do so. In principle, the march of the persons concerned out of the country should not slow for an instant simply because these persons have engaged non-statutory procedures. Regrettably that has not happened in the Fast case, which can just as easily be called the Slow case.

Though the law does not contemplate an appeal from the decision of the Federal Court Trial Division, Katriuk tried to argue that there was such an appeal first in the Federal Court of Appeal and then in the Supreme Court of Canada in a leave application. While Katriuk was engaging these legally futile steps, the Government sat twiddling its thumbs, awaiting their outcome before it moved on with the statutory procedure.

As the Bogutin case has showed, once immigration proceedings begin a person can make a refugee claim. If found ineligible on grounds of war crimes or crimes against humanity, the person is removable seven days from the date the removal order becomes effective.

B'nai Brith proposes that all these steps would be reduced to essentially one step, at the Federal Court Trial Division. The Federal Court Trial Division would issue the removal order at the same time as the revocation decision. If the law were changed in the way we envisaged, a person would become removable seven days after the combined revocation/deportation order. There would be no statutory stay of execution of the removal order flowing from the application for leave we propose to the Federal Court of Appeal. Rather, there would only be a possibility of a judicially ordered stay, provided the person concerned could show a serious issue on appeal, irreparable harm on removal and a balance of convenience in the person's favour.

## **VII. Transition**

The system we propose would not apply to those whose cases have already been decided by the Governor in Council. They would apply to cases decided by the Federal Court Trial Division and not the Governor in Council. If the Governor in Council has already decided to revoke the citizenship of a person and then implements the system we would recommend, that change would not apply to the person. The person would be entitled to take advantage of the procedures in one system or the other, but not both.

If the new system we propose is enacted after a Federal Court Trial Division decision adverse to the person concerned but before the Governor in Council decides on the revocation of the citizenship, the new Act should convert the old Federal Court decision into a revocation of citizenship and deportation order. There should be a possibility of leave to appeal from that decision, but the person should not be entitled to remain in Canada pending that appeal.

## **VIII. Conclusiveness of a Criminal Conviction**

Amendments to the Criminal Code to make the remedy of prosecution against war criminals workable again have been presented to Parliament in Bill C-19. What should be done with the revocation of citizenship and deportation remedy once the criminal remedy is back in place?

It is our position that the two remedies should both take effect, that a war criminal in Canada should be both prosecuted and convicted, and denaturalized and deported. Criminal remedies do not displace civil remedies.

If Bill C-16 is amended as we propose to include reasonable grounds to believe that the person committed a war crime or crime against humanity as a ground of revocation, then revocation proceedings against a suspected war criminal or criminal against humanity should not retry the criminal case. To avoid any attempt by the person concerned to insist on that double proof, Parliament should amend Bill C-16 to allow the Federal Court to remove citizenship on the basis of a criminal conviction

for war crimes or crimes against humanity committed before acquisition of citizenship, without the need to prove the offence separately in revocation proceedings.

*Recommendation: The Federal Court Trial Division should have the power to revoke citizenship on filing in Court a conviction for a war crime or crime against humanity committed before the grant of citizenship.*

## IX. Admissibility of Evidence

In immigration proceedings, an adjudicator is not bound by any legal or technical rules of evidence and may receive and base a decision on any evidence he/she considers credible or trustworthy<sup>17</sup>. The rules of evidence in citizenship proceedings are strict.

For war crimes and crimes against humanity court actions, the criteria for admissibility of evidence should be similar whether the proceedings are citizenship or immigration, and the better criteria are those that apply now for immigration proceedings. The old War Crimes Act, which sits in the Canadian statute books, unconsolidated but unrepealed, and which was used by the Government of Canada to prosecute seven war criminals immediately after the war, has relaxed rules for the admissibility of evidence<sup>18</sup>. So did the Nuremberg Tribunal, the court that tried Eichmann in Jerusalem<sup>19</sup>, the British war crimes courts<sup>20</sup>, and the American war crimes courts<sup>21</sup>.

Rules on admissibility such as these are essential for war crimes trials, as our own experience in trying to do without them has proven. L. C. Green has written:

"In such cases the best evidence against the accused often consists of official documents, not always signed by him, emanating from his national headquarters or other command offices. In addition, there are the statements, implicating the accused or describing events from which his offences are alleged to have arisen, made by persons who have been tried and perhaps executed in earlier trials. Apart from this type of evidence, documentary material has occasionally been found in the ruins of concentration camps and ghettos, and this, together with photographs found on German soldiers is often the only evidence of what occurred...To have insisted on verbal evidence only, would have meant that in many cases no evidence of any kind was possible... It may well be said that there is now a generally recognised principle that in such trials any evidence may be admitted that is likely to assist the court in ascertaining the truth."<sup>22</sup>

The issue of rules of admissibility of evidence relates not only to the likely success of cases that are launched, but also to the number of cases that are initiated. There is a huge discrepancy between the number of estimated cases of Nazi war criminals in Canada and the number of cases that have been launched. This discrepancy is, in large part due, to government obstruction and lethargy over the years and decades. But it is also due to the standards of evidence which the Crown has imposed and the quality of evidence that is available. By imposing standards that very few cases can meet, it is inevitable that very few cases are launched.

Having different rules on admissibility of evidence for citizenship and immigration proceedings is problematic, particularly if our proposal for consolidation of these proceedings were to be accepted. It is our view that the rules of evidence for removal and revocation of citizenship proceedings should be the same and should be those that now prevail for immigration proceedings. Bill C-16 should be amended to say that.

## X. Ministerial Annulment

Bill C-16 provides that Minister may, where the Minister is satisfied, within five years of the grant of citizenship, that a person has obtained citizenship by using a false identity, annul any decision regarding the issuance of a citizenship certificate. The process Bill C-16 proposes for annulment is administrative, rather than judicial. Now, a person can lose his/her citizenship because of fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances only through court proceedings. The Bill proposes loss of citizenship because of use of a false identity through bureaucratic ukase.

<sup>17</sup> \_ Immigration Act section 80.1(5).

<sup>18</sup> \_ War Crimes Act, 1946 Statutes of Canada, Chapter 73, Regulations 10(1) to (6)

<sup>19</sup> \_ See L.C. Green "Legal Issues of the Eichmann Trial" (1962-3) 37 Tulane Law Review 641 at 657

<sup>20</sup> \_ Army Orders 81/1945, June 18, 1945, Regulations for the Trial of War Criminals, section 8

<sup>21</sup> \_ Re: Yamashita 327 U.S. 1 (1945) at page 18

<sup>22</sup> \_ 37 Tulane Law Review 641 at 657-658

This proposal is a transfer of jurisdiction from the courts to the government. There would be no reason for the government to ask the courts to remove citizenship for fraud, false representation or concealing material circumstances, when the government could remove citizenship on its own initiative for use of a false identity.

The procedure proposed in the Bill provides a lesser degree of procedural protection to the person concerned than a Federal Court revocation proceeding. It is also more time consuming. While the initial Ministerial decision may be quick, it can be followed by an application for judicial review to the Federal Court Trial Division as a right, an appeal to the Federal Court of Appeal as a right, and an application for leave to appeal to the Supreme Court. These three additional procedures may take years.

The provision about annulment of citizenship obtained by use of a false identity decreases both fairness and efficiency in revocation proceedings. It should not be in the Bill.

To recapitulate, we recommend:

1. War criminals and criminals against humanity should lose their citizenship as soon as they lose their court cases. Bill C-16 should be amended to give the Federal Court Trial Division power to revoke citizenship.

2. Bill C-16 should be amended to allow a Federal Court judge to order removal of a war criminal or criminal against humanity from Canada at the time that citizenship has been revoked.

3. Bill C-16 should be changed to allow for removal of citizenship on the basis that there are reasonable grounds to believe that the person is a war criminal or criminal against humanity prior to the granting of citizenship, without the need to prove fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances in addition.

4. Bill C-16 should be changed to allow citizenship to be removed on the basis of a criminal conviction for war crimes or crimes against humanity committed before citizenship was granted, without the need to prove the offence separately in revocation proceedings.

7. Bill C-16 needs to allow for an appeal with leave of the Court from Federal Court Trial Division revocation decisions.

6. The Citizenship Act should be amended to allow a Federal Court judge in war criminal or criminal against humanity proceedings to receive and base a decision on any evidence he/she considers credible or trustworthy and necessary for the decision in the case, without regard to technical rules of evidence.

8. The provision in Bill 16 that allows the Minister to annul citizenship obtained by use of a false identity should be deleted.

David Matas is a Winnipeg lawyer. He is Senior Honourary Counsel to B'nai Brith Canada.

(Annexe 5900 L1/C-16, 21 "I")

**Le projet de loi C-16**

par David Matas

*Mémoire de l'Institut des affaires internationales de B'nai Brith Canada présenté au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat le 26 septembre 2000.*

Par suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Imre Finta en 1994, le gouvernement révoque la citoyenneté des anciens nazis qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et les expulse du pays, au lieu de les poursuivre. Au cours des six dernières années, B'nai Brith a suivi de près le recours à la révocation de la citoyenneté et à l'expulsion du pays. Nous avons maintenant de nombreux commentaires à formuler sur le caractère adéquat de l'actuelle *Loi sur la citoyenneté* et du projet de loi C-16.

B'nai Brith considère tous les recours juridiques disponibles contre ceux qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité en se basant sur deux principes. Nous voulons que chaque recours soit efficace pour que l'accusé ne puisse prolonger l'instance indéfiniment et s'en tirer en définitive.

Nous voulons aussi que chaque instance soit équitable. Une instance judiciaire doit faire apprécier nos valeurs par rapport aux valeurs nazies et traiter les auteurs des crimes avec justice, ce qu'ils ont refusé de faire avec leurs victimes. Après l'Holocauste, nous voulons que notre système de justice exerce un effet de dissuasion, qu'il rappelle le souvenir des victimes de celui-ci en affirmant que des tragédies de ce type ne doivent jamais se reproduire.

Ce n'est pas seulement le défendeur qui doit être traité avec équité au cours de l'instance. Les victimes de l'Holocauste doivent également l'être. Le gouvernement n'a pas gain de cause dans chaque poursuite entamée contre un ancien nazi. Lorsque le gouvernement perd sa cause parce qu'il n'est pas traité avec justice, en fin de compte c'est aux victimes qu'on refuse de rendre justice.

Il est regrettable que ni la *Loi sur la citoyenneté* ni le projet de loi C-16 n'illustrent les principes de l'efficacité et de l'équité. La révocation de la citoyenneté n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait être. Elle n'est pas non plus aussi équitable qu'elle devrait être. De plus, le projet de loi C-16 empire la situation plus qu'il ne l'améliore.

**I. La révocation par la Cour fédérale**

Aux termes de la Loi actuelle et du projet de loi C-16, le gouverneur en conseil peut révoquer la citoyenneté. La Cour fédérale ne fait que déterminer à l'aide de la preuve factuelle s'il y a eu fraude, fausse déclaration ou dissimulation délibérée de faits essentiels, ce qui a entraîné l'attribution de la citoyenneté.

Dans le cas de Wasily Bogutin, la Cour fédérale a décidé le 20 février 1998 que celui-ci avait obtenu la citoyenneté en commettant une fraude, en faisant une fausse déclaration ou en cachant des faits essentiels. Il est déraisonnable que le Cabinet n'ait pris un décret pour lui retirer sa citoyenneté que le 15 juillet 1998, soit six mois plus tard, même s'il ne s'agissait que d'une simple formalité.

La Section de première instance de la Cour fédérale a rendu sa décision le 29 janvier 1999 contre Vladimir Katriuk, le 7 juin 1999 contre Serge Kisluk et le 28 février 2000 contre Helmut Oberlander. Personne n'a pu savoir si le Cabinet doit décider de révoquer leur citoyenneté.

Nous avons appris que le gouverneur en conseil doit prendre une décision sur le cas de Katriuk qui a fait l'objet d'un jugement de la Cour fédérale il y a un an et demi. Ce délai dans le cas de Katriuk est une parodie de la justice. C'est aussi un délai en fonction duquel le système actuel doit être évalué. S'il faut plus d'un an et demi au gouvernement pour prendre une simple décision après le jugement de la Cour fédérale, comment peut-il soutenir que le système actuel fonctionne raisonnablement bien?

Les criminels de guerre devraient être privés de leur citoyenneté aussitôt qu'ils perdent leur cause devant le tribunal. Toute protection juridique par le gouverneur en conseil à la personne ainsi visée peut également lui être donnée par la Section de première instance de la Cour fédérale.

Il faut reconnaître que le gouverneur en conseil peut permettre à une personne qui a caché sa conduite passée de façon à mettre un terme à des enquêtes sur des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité de demeurer au Canada pour des motifs humanitaires, ce que la Cour fédérale ne peut faire. Mais notre position est qu'aucune personne qui, pour entrer au Canada, a caché sa conduite passée de façon à mettre un terme à des enquêtes sur des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ne devrait être autorisée à demeurer au Canada pour des motifs humanitaires.

Il ne devrait pas être nécessaire de recourir au gouverneur en conseil, après que la Cour fédérale a décidé qu'une personne a obtenu sa citoyenneté de façon interdite. La Cour fédérale devrait avoir le pouvoir de révoquer elle-même la citoyenneté.

*Recommandation: la Section de première instance de la Cour fédérale, et non le gouverneur en conseil, devrait avoir le pouvoir de révoquer la citoyenneté.*

*Libellé suggéré: amender les paragraphes 16(1) et (2) du projet de loi de façon à remplacer «le gouverneur en conseil» par «la Section de première instance de la Cour fédérale».*

## II. Les appels

Après que le gouvernement a commencé à dénaturiser et à expulser les personnes accusées de crimes de guerre, leurs avocats ont présenté de nombreux arguments juridiques qui, si leur bien-fondé est reconnu, empêcheront d'appliquer la législation sur la dénaturalisation et l'expulsion. En réponse à deux de ces arguments, le juge Noël a rendu deux décisions inquiétantes dans l'affaire Johann Dueck<sup>23</sup>.

Selon une de ces décisions, il ne suffisait pas que le gouvernement prouvât que quelqu'un avait menti de façon à mettre un terme à des enquêtes<sup>24</sup>. Il devait prouver le mensonge même dont cette personne était accusée dans l'avis de révocation de sa citoyenneté. Comme le gouvernement avait affirmé que Dueck était un tireur, il devait prouver qu'il l'était ou, à tout le moins, qu'il était membre de la section chargée des exécutions, c'est-à-dire de la police de Selidovka. Le gouvernement ne l'a pas prouvé et en dépit de ses mensonges, Dueck a été acquitté.

D'après moi, la Cour a commis une erreur en statuant que le gouvernement doit prouver les allégations faites dans l'avis de révocation de la citoyenneté à l'égard de ce qui n'a pas été divulgué à l'entrée au pays. D'après moi, c'est une erreur de droit, car ce qui devrait être en cause lors d'une audience de révocation est la fraude, la fausse déclaration ou la dissimulation de faits essentiels.

Les accusations portant sur ce qui n'a pas été divulgué montrent qu'un terme a été mis à des enquêtes parce qu'une fraude a été commise, qu'une fausse déclaration a été faite ou que quelqu'un a caché des faits essentiels et pour aucun autre motif. Il n'est pas nécessaire de montrer que des accusations portant sur ce qui n'a pas été divulgué sont bien fondées pour prouver que des personnes ont obtenu leur citoyenneté en commettant une fraude, en faisant une fausse déclaration ou en cachant des faits essentiels. Or, l'avis de révocation devrait porter sur toute fraude, fausse déclaration ou dissimulation de faits essentiels qui a entraîné l'attribution de la citoyenneté et prouvée lors du procès.

Je crois que ce juge était malavisé, mais cette décision peut être corrigée lors d'autres procès en rédigeant des avis plus précis. Elle peut même être corrigée dans le cas de Dueck en entamant une nouvelle poursuite contre ce dernier et en rédigeant un nouvel avis. Selon un autre jugement encore plus inquiétant du juge Noël, le fait d'avoir menti avant juin 1950 sur sa participation à la perpétration de crimes de guerre pour entrer au Canada n'avait pas d'importance, car avant cette date, un triage sécuritaire était effectué, mais sans qu'une législation n'ait été adoptée à cette fin. Le triage sécuritaire n'avait pas de fondement juridique, selon le juge, et le fait d'avoir menti au cours de ce processus était donc sans importance en ce qui concerne l'entrée au Canada.

Le juge a statué qu'il n'y avait pas de règlement dans la *Loi sur l'immigration* avant juin 1950 établissant le triage sécuritaire. L'avocat du ministre avait fait valoir que l'on pouvait invoquer la prérogative de la Couronne, sans règlement, pour le triage sécuritaire. La Cour a statué que la prérogative de la Couronne ne pouvait pas constituer un fondement pour le triage sécuritaire.

<sup>23</sup> M.C.I. v. Dueck, T-938-95, 21 décembre 1998.

<sup>24</sup> Le paragraphe 135.

parce que la *Loi sur l'immigration* portait sur ce domaine du fait que cette loi donnait le pouvoir d'adopter des règlements, mais qu'aucun règlement n'a été adopté pour exercer ce pouvoir<sup>25</sup>.

D'après moi, cette deuxième décision selon laquelle un mensonge commis avant juin 1950 était sans importance en ce qui concerne l'entrée au Canada est également une erreur en droit. Lorsqu'un pouvoir est accordé dans une législation et qu'il est exercé, on considère normalement que cette législation porte sur ce domaine. On ne considère normalement pas qu'une législation a trait à un domaine, lorsqu'un pouvoir de réglementer est créé, mais qu'il n'est pas exercé.

La *Loi sur la citoyenneté* et le projet de loi C-16 interdisent d'en appeler d'une décision de la Cour fédérale en matière de dénaturalisation. S'il était possible de faire appel, j'estime que les erreurs commises par le juge Noël dans l'affaire *Dueck* pourraient faire l'objet d'un appel. L'affaire *Dueck* montre que ce n'est pas seulement la personne visée qui peut tirer avantage du pouvoir de faire appel. Dans certains cas, c'est le gouvernement qui en tire avantage.

D'autres juges de la Section de première instance de la Cour fédérale auraient pu parvenir à des conclusions différentes de celles du juge Noël sur les causes qu'il a entendues. La décision d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale ne lie pas un autre juge de cette même section. En effet, dans l'affaire *Kisluk*, le juge Lutfy est parvenu à une conclusion différente de celle du juge Noël dans l'affaire *Dueck*. Le juge Lutfy a statué qu'en 1948, le triage sécuritaire était effectué en se basant sur des textes législatifs et réglementaires<sup>26</sup>. De même, il s'est demandé si la législation en place à l'époque remplaçait totalement la prérogative de la Couronne d'interdire l'entrée au pays pour des raisons de sécurité. Mais la situation est insatisfaisante, lorsque des juges différents parviennent à des conclusions différentes sur les règles de droit et que la Cour d'appel fédérale ne peut résoudre le problème de leurs différences d'opinion.

Le système actuel est asymétrique. Dans ce système, une personne qui perd sa cause devant la Cour fédérale dispose d'un deuxième recours en s'adressant au gouverneur en conseil. Mais lorsque le gouvernement perd sa cause en Cour fédérale, il ne dispose d'aucun recours. Le gouvernement ne peut renverser une décision de la Cour fédérale en prenant un décret. Il ne peut rien faire d'autre. La perte d'une cause par le gouvernement est définitive, même s'il en est autrement dans le cas d'un particulier.

Cette asymétrie a pour conséquence que le public est fraudé. Elle viole le principe de l'égalité des moyens. Cela est injuste envers tous ceux qui veulent protéger le Canada de ceux qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et menti pour entrer au Canada.

Le projet de loi C-16 doit prévoir la possibilité de faire appel, pourvu que la Cour ait accordé son autorisation, des décisions de la Cour fédérale en matière de citoyenneté. En exigeant que la Cour accorde son autorisation avant qu'il soit possible de faire appel, cela permet à cette dernière de trier rapidement les tentatives d'appel frivoles. Les cours d'appel devraient pouvoir réviser les décisions de la Section de première instance, lorsqu'une partie est d'avis que des erreurs de droit ont été commises.

*Recommandation: une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale devrait être susceptible d'appel, pourvu que la Cour d'appel fédérale l'autorise.*

*Libellé suggéré: remplacer le paragraphe 17(3) par la clause suivante: «La décision de la Section de première instance de la Cour fédérale rendue en vertu du paragraphe (1) est susceptible d'appel pourvu que la Cour d'appel fédérale accorde son autorisation.»*

### III. Les motifs de révocation

Il est possible de refuser de laisser une personne entrer au Canada lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité<sup>27</sup>. Il est possible de priver une personne du statut de résident permanent lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité et qu'on lui a accordé le droit d'établissement après l'entrée en vigueur de l'interdiction d'admettre des personnes qui ont commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. Cette interdiction est entrée en vigueur en 1987. Les ex-nazis qui ont commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité et obtenu la résidence permanente au Canada avant cette date ne peuvent être expulsés parce qu'ils ont commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.

<sup>25</sup> Le paragraphe 303.

<sup>262</sup> *M.C.I. v. Kisluk*, (1999) 50 *Imm. L.R.*(2d) 1 (T.D.).

<sup>273</sup> *Loi sur l'immigration*, alinéa 19(1j).

Selon notre position, la décision de faire de 1987 une date limite est basée sur un principe erroné. Le gouvernement devrait pouvoir expulser du Canada les anciens nazis qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité à cause de leurs crimes, quelle que soit la date de leur arrivée au pays. Nous sommes heureux que le projet de loi C-31 propose de modifier la *Loi sur l'immigration* de façon à permettre d'expulser des personnes pour ce motif.

La *Loi sur la citoyenneté* pose un problème similaire. La *Loi sur la citoyenneté* actuelle interdit d'attribuer la citoyenneté aux personnes poursuivies pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité ou aux personnes reconnues coupables de tels crimes. Mais elle ne permet pas de révoquer la citoyenneté de ces personnes parce qu'elles ont commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité à l'époque où la citoyenneté leur a été attribuée. Si la citoyenneté est attribuée à une personne qui a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, il n'est possible de la lui retirer qu'en prouvant qu'elle l'a obtenu par la fraude, en faisant une fausse déclaration ou en cachant sciemment des faits essentiels. Il ne suffit pas de prouver que cette personne a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité lorsque la citoyenneté lui a été attribuée.

La Loi devrait être modifiée de façon à pouvoir retirer sa citoyenneté à une personne lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité avant de l'acquérir, qu'on lui ait demandé ou non à l'époque si elle avait commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, et qu'elle ait acquis sa citoyenneté avant ou après la modification de la Loi envisagée ici. Cette modification serait analogue à la modification Holtzman aux États-Unis qui fait de la participation à une persécution un motif d'expulsion.

Le cas de Peteris Vitols montre le bien-fondé de cette modification que nous proposons. Le Canada n'a pas conservé les dossiers de l'Immigration qui dataient de la période qui a suivi la guerre. Ces dossiers ont été systématiquement détruits. Il n'est possible de prouver que quelqu'un a menti lors de son admission au Canada qu'en faisant témoigner oralement d'anciens agents de l'Immigration qui ont interrogé les demandeurs immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale. Plusieurs de ces agents sont décédés ou incapables de témoigner.

À la fin de l'automne de 1941, Vitols faisait partie des Waffen SS et d'un corps de police en Lettonie au cours de la Deuxième Guerre mondiale. Il a été fait prisonnier de guerre, envoyé dans un camp de personnes déplacées en Allemagne, puis mis en liberté. Après sa mise en liberté, il s'est rendu de nouveau en Allemagne et a présenté une demande en vue de venir au Canada.

Vitols n'a pas dit aux autorités de l'Immigration canadienne qu'il avait participé aux activités des nazis avant de venir au Canada. La question fondamentale au cours des poursuites en matière de dénaturalisation est la suivante : le lui a-t-on demandé? Si quelqu'un le lui a demandé, il a dû mentir au moment de son admission au Canada.

Selon le témoignage de l'ex-agent Keelan de l'Immigration, personne n'a posé cette question à Vitols. Keelan a affirmé qu'il ne demandait pas à ceux qui voulaient immigrer au Canada s'ils avaient collaboré avec les nazis et s'ils résidaient actuellement en territoire occupé dans le passé, car les personnes déplacées ne pouvaient résider en territoire occupé dans le passé, lorsqu'il les interrogeait en Allemagne. En septembre 1989, en se basant sur cette preuve, le juge McKeown de la Cour fédérale a rejeté l'accusation portée par le gouvernement contre Vitols.

Deux autres ex-agents nommés Cliffe and Kelly ont contredit le témoignage de Keelan<sup>28</sup>. Mais le tribunal a préféré donner crédit au témoignage de Keelan, car c'était le seul témoin qui travaillait sur le terrain en 1950, lorsque Vitols a demandé à immigrer au Canada.

Dans le cas de Vitols, le témoignage de Keelan contredisait son propre témoignage rendu plus tôt dans le cas de Wasily Bogutin, au sujet de qui le même juge McKeown de la Cour fédérale a conclu en février 1998 qu'il avait menti lorsqu'il est entré au Canada. Lors du procès de Bogutin, Keelan a affirmé qu'il croyait que tous ceux qui avaient collaboré avec les Allemands étaient exclus, quel que soit le lieu de leur résidence<sup>29</sup>. Entre le procès de Bogutin et celui de Vitols, Keelan avait eu un accident cardiovasculaire. L'avocat du gouvernement a soutenu que le tribunal ne devait pas tenir compte du témoignage de Keelan lors du procès de Vitols, car il était évident que l'état de santé de Keelan n'était pas bon<sup>30</sup>. Le juge McKeown s'est néanmoins basé sur ce témoignage pour acquitter Vitols.

<sup>4</sup> Le paragraphe 156.

<sup>29</sup> *M.C.I. v. Bogutin*, T-1700-96, le 20 février 1998, paragraphe 91.

<sup>30</sup> Le paragraphe 159.

Arnold Fradkin, un ancien membre du personnel de la Section des crimes de guerre du ministère de la Justice, mort tragiquement et soudainement le 2 janvier 1999, a écrit qu'à défaut des véritables formulaires de l'Immigration, il est capital de disposer du témoignage des ex-agents chargés du triage sécuritaire actifs à l'époque et à l'endroit où les personnes soupçonnées d'être des criminels de guerre nazis ou des collaborateurs des nazis ont présenté une demande en vue d'immigrer au Canada: mais un nombre croissant de ces ex-agents sont morts ou trop malades pour témoigner. Sans leur témoignage, selon Fradkin, il n'existe peut-être pas d'ensemble suffisant de preuves circonstanciées qui établissent que la personne soupçonnée a menti aux autorités de l'Immigration. Actuellement, non seulement les formulaires de l'Immigration n'existent plus, mais souvent les agents qui les ont remplis et pourraient témoigner à leur sujet ne sont pas disponibles non plus. On a peut-être attendu trop tard avant d'offrir de nouveau en 1995 la possibilité d'entamer des poursuites en matière de dénaturalisation<sup>31</sup>.

Il est difficile de prouver que quelqu'un a commis une fraude, fait une fausse déclaration ou caché des faits essentiels et le gouvernement a besoin d'un moyen de rechange pour entamer des poursuites. Il sera également difficile de prouver qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité. Mais au moins, le gouvernement disposera d'un choix. Il est possible que dans le cas d'un accusé, il existe des preuves qu'il a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, même s'il n'existe pas de preuves qu'il a commis une fraude, fait une fausse déclaration ou caché des faits essentiels lorsqu'il a été admis au Canada. La preuve de sa participation à une persécution devrait être suffisante pour lui retirer sa citoyenneté sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il a commis une fraude, fait une fausse déclaration ou caché des faits essentiels au moment de son entrée au pays.

*Recommandation: il devrait être possible de révoquer la citoyenneté d'une personne lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'avant de devenir citoyen canadien, elle a commis un acte ou omis d'accomplir un acte à l'extérieur du Canada, ce qui constituait un crime de guerre ou un crime contre l'humanité.*

Libellé suggéré: ajouter l'alinéa 16(1).1 suivant: «La Section de première instance de la Cour fédérale peut rendre une ordonnance de révocation de la citoyenneté d'une personne, s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'avant que cette personne ne l'obtienne, elle a commis un acte ou omis d'accomplir un acte à l'extérieur du Canada, ce qui constituait un crime de guerre ou un crime contre l'humanité.»

#### IV. Les décisions péremptoires en matière de citoyenneté

Il ne devrait pas être nécessaire que le gouvernement porte la même affaire deux fois en justice, premièrement pour révoquer la citoyenneté d'une personne et deuxièmement pour l'expulser du pays. Une décision rendue par la Cour fédérale dans l'instance en révocation devrait être péremptoire en ce qui concerne la poursuite en matière d'immigration.

Jacob Luitjens a perdu sa citoyenneté et fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion parce qu'il a fait une fausse déclaration lors de son entrée au Canada. Lors de son audience en matière d'immigration, il a insisté pour qu'on prouve une deuxième fois le bien-fondé de l'accusation portée contre lui lors de l'instance en matière de citoyenneté. Le résultat final de la poursuite en matière d'immigration était évident, étant donné le résultat de la poursuite en matière de citoyenneté. Luitjens a cherché à profiter d'une échappatoire dans le système pour prolonger son séjour au Canada avant que l'inévitable se produise.

À cause du truc utilisé par Luitjens, le Parlement a modifié la *Loi sur l'immigration* en 1993. Par suite de cette modification de 1993, une ordonnance d'expulsion peut être rendue contre une personne uniquement parce qu'elle a perdu sa citoyenneté après avoir obtenu la résidence permanente au Canada en commettant une fraude, en faisant une fausse déclaration ou en cachant des faits essentiels. Lors d'une poursuite en matière d'expulsion, il n'est pas nécessaire de prouver une deuxième fois qu'une personne a obtenu le statut de résident permanent en commettant une fraude, en faisant une fausse déclaration ou en cachant des faits essentiels. Il suffit de déposer le certificat de révocation, pourvu que la décision sur cette dernière ait été prise parce que la personne qui avait le statut de résident permanent l'a obtenu en commettant une fraude, en faisant une fausse déclaration ou en cachant des faits essentiels<sup>32</sup>.

L'affaire Bogutin nous a montré qu'il est nécessaire de modifier la Loi davantage. Après que sa citoyenneté a été révoquée, Bogutin a revendiqué le statut de réfugié. Une personne ne peut revendiquer le statut de réfugié si la Division de l'arbitrage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié conclut qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité et que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration est d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public de statuer sur cette revendication<sup>33</sup>. Une personne ne peut être définie comme un réfugié, s'il y a des

<sup>31</sup> *Canadian Jewish News*, le 14 janvier 1999.

<sup>32</sup> *Loi sur l'immigration*, alinéa 27(2)i).

<sup>33</sup> *Loi sur l'immigration*, sous-alinéa 46.01(1)e)(ii) et alinéa 19(1j).

motifs graves de croire qu'elle a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité<sup>34</sup>. Bogutin faisait l'objet, avant sa mort, d'une poursuite visant à déterminer qu'il n'était pas admissible au statut de réfugié.

Une personne qui revendique le statut de réfugié, mais dont la revendication est rejetée, peut demeurer au Canada pendant que la Section de première instance de la Cour fédérale examine sa demande d'autorisation, même si sa revendication a été rejetée parce qu'elle a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité<sup>35</sup>. Si la Division de l'arbitrage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié conclut qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, cette personne ne peut présenter une demande en vue de faire partie de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada<sup>36</sup>. De plus, s'il est décidé qu'une personne ne peut revendiquer le statut de réfugié, le sursis légal d'exécution de l'ordonnance d'expulsion ne dure que sept jours à partir de la date à laquelle l'ordonnance d'expulsion devient exécutoire et non pendant toute la durée de l'examen d'une demande d'autorisation par la Cour fédérale<sup>37</sup>.

En revendiquant le statut de réfugié, Bogutin a mis en lumière l'existence d'une lacune dans le système que le gouvernement a cherché à combler en modifiant la *Loi sur l'immigration* en 1993, en réaction à l'utilisation d'une tactique dilatoire similaire par Jacob Luitjens. En revendiquant le statut de réfugié, Bogutin a réussi à obtenir un nouveau procès portant sur des questions qui avaient censément fait l'objet d'une décision au cours de l'instance sur la révocation de sa citoyenneté, ce que le Parlement a cherché à empêcher en adoptant la modification « Luitjens ».

L'ajout du motif de la révocation proposé dans le présent mémoire aurait l'avantage de permettre au Parlement de combler la lacune exploitée par Bogutin. La *Loi sur l'immigration* actuelle affirme qu'une personne est susceptible de faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion si elle a cessé d'être un citoyen canadien en vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté* dans les circonstances décrites au paragraphe 10(2) de cette loi. Le projet de loi C-16 prévoit une modification accessoire de cette disposition qui se lirait comme suit : « perd sa citoyenneté canadienne en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la citoyenneté* dans les circonstances décrites au paragraphe 16(3) de cette loi<sup>38</sup> ».

Pour que les personnes dont la citoyenneté est révoquée parce qu'elles ont caché leur passé nazi ne puissent tromper le Parlement, il faut modifier la *Loi sur la citoyenneté*, comme je l'ai indiqué ci-dessus, pour ajouter un nouveau motif de révocation qui déjà est un motif d'inadmissibilité et d'exclusion au cours de la procédure de détermination du statut de réfugié. De plus, il est nécessaire de modifier accessoirement la *Loi sur l'immigration* de façon similaire à la modification « Luitjens ».

*Recommandation: pourvu que la proposition précédente visant à ajouter un motif de révocation soit acceptée, il est nécessaire d'apporter un amendement accessoire pour qu'une décision basée sur ce motif à l'issue d'une instance en matière de citoyenneté soit péremptoire au cours d'une poursuite en matière d'immigration.*

Libellé suggéré: l'article 64 du projet de loi C-16 devrait être amendé de façon à se lire comme suit: «perd sa citoyenneté canadienne en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la citoyenneté* dans les circonstances décrites aux paragraphes 16(1).1, avant que cette personne ne devienne un résident permanent, et 16(3) de cette loi».

## V. La jonction avec l'expulsion

Les instances en matière de révocation de la citoyenneté et d'expulsion des ex-nazis qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité doivent être jointes pour éviter des poursuites à répétition. Après que la citoyenneté d'une personne est révoquée, son expulsion devrait s'ensuivre au cours du même processus.

Deux instances distinctes ne fournissent aucun résultat, mais prennent du temps et des ressources. C'est certainement le cas dans une affaire où la fraude, la fausse représentation ou le fait d'avoir caché sciemment des faits essentiels constitue le seul point litigieux à l'étape de la révocation de la citoyenneté et de l'expulsion. Ce serait également le cas si l'existence de motifs raisonnables de croire que la personne a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité constituait le seul enjeu aux deux étapes.

<sup>34</sup> *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, paragraphe 1Fa); annexe de la *Loi sur l'immigration*.

<sup>35</sup> *Loi sur l'immigration*, sous-alinéa 49(1)c)(i).

<sup>36</sup> *Règlement 2*, « membre de la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada », a)(vi).

<sup>37</sup> L'alinéa 49(1)e).

<sup>38</sup> L'article 64.

Les deux instances devraient être jointes pour n'en faire qu'une. En plus d'amender le projet de loi C-16 pour donner à la Section de première instance de la Cour fédérale le pouvoir de révoquer la citoyenneté, le Parlement devrait amender ce projet de loi pour permettre à un juge de la Cour fédérale de rendre une ordonnance d'expulsion du Canada contre une personne qui a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, lorsque sa citoyenneté est révoquée.

*Recommandation: La Section de première instance de la Cour fédérale devrait avoir le pouvoir de rendre une ordonnance d'expulsion contre une personne dont elle révoque la citoyenneté.*

Libellé suggéré: ajouter le paragraphe 16(4) suivant: «La Section de première instance de la Cour fédérale peut rendre une ordonnance d'expulsion contre une personne en même temps qu'elle révoque sa citoyenneté, si cette personne a obtenu le statut de résident permanent au Canada en faisant une fausse déclaration, en commettant une fraude ou en cachant sciemment des faits essentiels et qu'à cause de son admission au Canada, cette personne a obtenu par la suite la citoyenneté ou obtenu de nouveau la citoyenneté.»

## VI. L'expulsion

Dans quelle mesure le système actuel est-il efficace? Pour répondre à cette question, il ne suffit pas d'examiner les mesures requises. Il faut également considérer les mesures permises. Les mesures nécessaires pour obtenir la révocation de la citoyenneté sont l'obtention d'un rapport du ministre, une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale et une décision du gouverneur en conseil.

Après que la citoyenneté d'une personne est révoquée, le gouvernement doit prendre trois mesures distinctes avant qu'un arbitre de l'Immigration puisse rendre une ordonnance d'expulsion. Le ministère de l'Immigration doit d'abord rendre un rapport sur la violation de la *Loi sur l'immigration*, deuxièmement, émettre une directive sur la tenue d'une enquête pour déterminer s'il y a eu violation de la *Loi sur l'immigration* et, troisièmement, un avis sur la date et l'endroit où l'enquête aura lieu. Dans le passé, le Ministère a pris ces trois mesures en série et plusieurs semaines s'écoulaient entre chacune d'elles. Un arbitre de l'Immigration rendait ensuite une ordonnance d'expulsion. Après que l'ordonnance d'expulsion était rendue, la personne visée devait être expulsée aussitôt que cela était raisonnablement possible.

L'ordre prévu dans la loi est plutôt malcommode. De plus, de nombreuses autres mesures ne sont pas requises dans la loi actuelle, mais elle ne les interdit pas non plus.

Ainsi que la ministre elle-même l'a reconnu dans une lettre publiée le 23 mai 2000 dans l'*Ottawa Citizen*, il est possible de contester de façon distincte devant la Cour fédérale la décision de la ministre de présenter un rapport au gouverneur en conseil selon lequel la citoyenneté a été obtenue en commettant une fraude, en faisant une fausse déclaration ou en cachant sciemment des faits essentiels. Dans le cas de Jacob Fast, une contestation de ce type est actuellement devant la Cour fédérale. La décision de la Section de première instance de la Cour fédérale sur cette contestation est susceptible d'appel de plein droit devant la Cour d'appel fédérale et, si son pourvoi est accueilli, devant la Cour suprême du Canada.

Deuxièmement, ainsi que la ministre l'a également reconnu dans cette lettre, il est possible de contester devant la Section de première instance de la Cour fédérale la décision du gouverneur en conseil de révoquer la citoyenneté. Cette contestation peut, elle aussi, être entendue de plein droit par la Cour fédérale d'appel et, si le pourvoi est accueilli, par la Cour suprême du Canada.

Ces mesures ne sont pas prévues dans la législation et elles ne doivent pas empêcher ou retarder l'expulsion du pays de la personne visée, à moins que et jusqu'à ce que la Cour ne statue à l'encontre du gouvernement. Le gouvernement semble disposé à suspendre ses mesures d'exécution, même si ni la législation ni les tribunaux ne l'obligent à le faire. En principe, l'expulsion des personnes visées ne devrait pas être retardée simplement parce qu'elles ont entamé une poursuite non prévue dans la législation. Il est regrettable qu'il n'y ait pas eu de mesure d'expulsion dans le cas de Fast, dont l'instance est particulièrement lente.

La Loi ne prévoit pas qu'une personne peut en appeler de la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale, mais Katriuk a cherché à soutenir qu'un appel de ce type était possible premièrement devant la Cour d'appel fédérale et ensuite devant la Cour suprême du Canada en leur présentant une demande d'autorisation d'interjeter appel. Pendant que Katriuk faisait ses démarches juridiques futiles, le gouvernement s'est tourné les pouces en attendant qu'une décision soit rendue et qu'il puisse suivre la procédure prévue dans la Loi.

Ainsi que l'a montré l'affaire Bogutin, une personne peut revendiquer le statut de réfugié après qu'une poursuite a été entamée contre lui en matière d'immigration. Si elle est jugée inadmissible parce qu'elle a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, cette personne peut être expulsée sept jours à partir de la date à laquelle l'ordonnance d'expulsion devient exécutoire.

B'nai Brith propose que toutes ces étapes soient réduites à une seule devant la Section de première instance de la Cour fédérale. La Section de première instance de la Cour fédérale rendrait l'ordonnance d'expulsion en même temps qu'une décision sur la révocation de la citoyenneté. Si la Loi est modifiée de la façon que nous proposons, une personne pourrait être expulsée sept jours après qu'une ordonnance cumulative de révocation et d'expulsion est rendue. Il n'y aurait pas de sursis légal d'exécution de l'ordonnance d'expulsion par suite d'une demande d'autorisation d'en appeler (que nous proposons d'inclure dans la Loi) à la Cour d'appel fédérale. Seul un sursis ordonné par un tribunal serait possible, pourvu que la personne visée puisse démontrer qu'elle fait appel pour une question grave, que son expulsion lui causerait un dommage irréparable et qu'il y a prépondérance des inconvénients dans son cas.

## VII. La transition

Les personnes qui ont déjà fait l'objet d'une décision du gouverneur en conseil ne pourraient avoir recours au système que nous proposons d'établir. Ce système pourrait être utilisé dans le cas de ceux qui ont fait l'objet d'une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale et non du gouverneur en conseil. Si le gouverneur en conseil décide de révoquer la citoyenneté d'une personne et met en œuvre ce système comme nous le recommandons, cette personne ne pourrait se prévaloir de ce changement. Elle pourrait utiliser la procédure prévue dans l'un ou l'autre système, mais non dans les deux.

Si le nouveau système dont nous proposons l'établissement entre en vigueur après que la Section de première instance de la Cour fédérale rend une décision contraire à la personne visée, mais avant que le gouverneur en conseil décide de révoquer sa citoyenneté, la nouvelle loi transformerait en révocation la décision rendue par la Cour fédérale. Il serait possible de demander une autorisation d'interjeter appel de cette décision.

## VIII. La jonction avec une condamnation au pénal

Des modifications du *Code criminel* qui visent à rendre de nouveau possible la poursuite des criminels de guerre ont été proposées au Parlement dans le projet de loi C-19. Quelles mesures devraient être prises au sujet du recours en matière de révocation de la citoyenneté et d'expulsion, lorsqu'il sera de nouveau possible d'utiliser ce recours pénal?

Selon notre position, les deux recours devraient être utilisés simultanément et un criminel de guerre établi au Canada devrait être poursuivi, déclaré coupable, dénaturalisé et expulsé. Les recours criminels ne remplacent pas les recours civils.

Si le projet de loi C-16 est amendé comme nous le proposons de façon à prévoir la prise en compte de l'existence de motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité comme motif de révocation, les poursuites en révocation contre une personne soupçonnée d'avoir commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité répèteraient exactement les poursuites pénales. Pour éviter cette répétition, une solution consisterait à faire amender le projet de loi C-16 par le Parlement de façon à permettre que la Cour fédérale dépouille quelqu'un de sa citoyenneté par suite de sa condamnation au pénal pour des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité avant l'attribution de sa citoyenneté, sans qu'il soit nécessaire de prouver la perpétration de ces infractions séparément au cours d'une poursuite en révocation.

*Recommandation: La Section de première instance de la Cour fédérale devrait avoir le pouvoir de révoquer la citoyenneté d'une personne lorsque sont déposés devant la Cour des documents relatifs à une condamnation pour crime de guerre ou crime contre l'humanité commis avant l'attribution de la citoyenneté.*

## IX. L'admissibilité des éléments de preuve

Au cours des poursuites en matière d'immigration, un arbitre n'est pas tenu de suivre des règles sur la présentation de preuves et il peut recevoir une preuve qu'il ou elle considère crédible ou fiable et baser sa décision sur elle<sup>39</sup>. Mais au cours des poursuites en matière de citoyenneté, les règles de la preuve sont strictes.

Dans le cas des poursuites judiciaires qui ont trait à des crimes de guerre et à des crimes contre l'humanité, les critères d'admissibilité des preuves devraient être similaires, qu'il s'agisse de poursuites en matière de citoyenneté ou d'immigration, et les meilleurs critères sont ceux qui s'appliquent actuellement aux poursuites en matière d'immigration. L'ancienne *Loi sur les*

<sup>39</sup> *Loi sur l'immigration*, paragraphe 80.1(5).

*crimes de guerre*, non révisée mais non abrogée, utilisée par le gouvernement du Canada pour poursuivre sept criminels de guerre immédiatement après la guerre, a rendu moins strictes les règles sur l'admissibilité des preuves<sup>40</sup>. Le Tribunal de Nuremberg a fait de même, tout comme le tribunal qui a jugé Eichmann à Jérusalem<sup>41</sup>, les tribunaux britanniques chargés de juger les accusés de crimes de guerre<sup>42</sup> et les tribunaux américains chargés de juger les accusés de crimes de guerre<sup>43</sup>.

Des règles comme celles-ci sur l'admissibilité des éléments de preuve sont essentielles au cours des procès pour crimes de guerre, ainsi que nous l'avons appris par expérience en cherchant à ne pas les appliquer. L. C. Green a écrit ce qui suit à ce sujet:

Dans des cas de ce type, la meilleure preuve contre l'accusé consiste souvent en des documents officiels pas toujours signés par lui qui proviennent du quartier général de son pays ou d'autres postes de commandement. Il y a également les déclarations qui impliquent l'accusé ou décrivent les événements au cours desquels ont été censément commises les infractions dont il est accusé, faites par des personnes jugées au cours de procès déjà tenus et peut-être exécutées. En plus des preuves de ce type, il y a les documents occasionnellement trouvés dans les ruines des camps de concentration et des ghettos et ceux-ci, de même que les photographies trouvées sur la personne des soldats allemands, sont souvent les seules preuves de ce qui s'est produit. Le fait d'insister pour que ne soient présentés que des témoignages oraux aurait signifié dans de nombreux cas qu'il n'aurait été possible de présenter aucune preuve. On peut dire qu'il y a maintenant un principe généralement reconnu selon lequel au cours de procès de ce type, toute preuve est admissible, si elle est susceptible d'aider le tribunal à établir la vérité<sup>44</sup>.

La question des règles d'admissibilité des éléments de preuve a trait non seulement au succès probable des poursuites entamées, mais également au nombre de celles-ci. Il y a un écart considérable entre le nombre estimatif de criminels de guerre nazis entrés au Canada et le nombre de poursuites entamées contre eux. Dans une large mesure, cet écart est attribuable à l'obstruction et à l'inertie du gouvernement au fil des ans. Mais cela est également attribuable aux normes de la preuve imposées par la Couronne et à la pertinence des preuves disponibles. En imposant des normes auxquelles très peu de poursuivants peuvent se conformer, il est inévitable que très peu de poursuites soient entamées.

Les règles différentes sur l'admissibilité des éléments de preuve au cours des poursuites en matière de citoyenneté et d'immigration posent un problème, particulièrement si notre proposition sur la jonction de ces poursuites est acceptée. D'après nous, les règles de la preuve au cours des poursuites en matière d'expulsion et de révocation de la citoyenneté devraient être les mêmes et être celles actuellement appliquées au cours des poursuites en matière d'immigration. Le projet de loi C-16 devrait être amendé de façon à le prévoir explicitement.

## **X. L'annulation d'une décision du ministre**

Le projet de loi C-16 prévoit que le ministre peut, lorsqu'il est convaincu dans un délai de cinq ans à partir de l'attribution de la citoyenneté, qu'une personne a obtenu celle-ci en usurpant une identité, annuler une décision portant sur la délivrance d'un certificat de citoyenneté. Le processus d'annulation proposé dans le projet de loi C-16 est administratif plutôt que judiciaire. Actuellement, ce n'est qu'à l'issue d'une poursuite judiciaire qu'une personne peut perdre sa citoyenneté parce qu'elle a commis une fraude, fait une fausse déclaration ou caché délibérément des faits essentiels. Le projet de loi propose qu'un bureaucrate promulgue un oukase pour dépouiller une personne de sa citoyenneté parce qu'elle a usurpé une identité.

Cette proposition transférerait une compétence des tribunaux au gouvernement. Ce dernier n'aurait aucun motif de s'adresser aux tribunaux pour qu'une personne soit dépouillée de sa citoyenneté parce qu'elle a commis une fraude, fait une fausse déclaration ou caché délibérément des faits essentiels, s'il peut de sa propre initiative retirer sa citoyenneté à une personne parce qu'elle a usurpé une identité.

La procédure proposée dans le projet de loi fournit moins de protection procédurale à la personne visée qu'une poursuite en révocation devant la Cour fédérale. La procédure proposée prend également moins de temps. La décision initiale du ministre peut être prise rapidement, mais elle peut être suivie d'une demande présentée de plein droit à la Section de première instance de la Cour fédérale en vue d'obtenir une révision judiciaire, suivie d'une demande d'appel présentée de plein droit à la Cour d'appel fédérale et d'une demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême. Ces trois procédures additionnelles peuvent prendre des années.

<sup>40</sup> *Loi sur les crimes de guerre, Lois du Canada de 1946*, chapitre 73, règlements 10(1) à 10(6).

<sup>41</sup> Voir L. C. Green, « Legal Issues of the Eichmann Trial », *Tulane Law Review*, 1962-1963, vol. 37, p. 641, à la p. 657.

<sup>42</sup> *Army Orders*, 81/1945, 18 juin 1945, *Regulations of the Trial of War Criminals*, article 8.

<sup>43</sup> *Re : Yamashita*, 327 U.S. 1 (1945), à la p. 18.

<sup>44</sup> *Tulane Law Review*, vol. 37, p. 641, aux p. 657-658.

La disposition sur le retrait de la citoyenneté obtenue en usurpant une identité rend les poursuites en révocation moins équitables et moins efficaces. Elle devrait être supprimée dans le projet de loi.

Pour récapituler, nous recommandons:

1. Que les personnes qui ont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité perdent leur citoyenneté dès qu'elles ont perdu leur cause devant le tribunal. Le projet de loi C-16 devrait être amendé pour donner à la Section de première instance de la Cour fédérale le pouvoir de révoquer la citoyenneté.

2. Que le projet de loi C-16 soit amendé pour permettre à un juge de la Cour fédérale de rendre une ordonnance d'expulsion du Canada contre une personne reconnue coupable d'un crime de guerre ou d'un crime contre l'humanité, lorsque sa citoyenneté est révoquée.

3. Que le projet de loi C-16 soit amendé pour permettre de dépouiller une personne de sa citoyenneté lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité avant que la citoyenneté lui soit attribuée, sans qu'il soit nécessaire en plus de prouver qu'elle a commis une fraude, fait une fausse déclaration ou caché sciemment des faits essentiels.

4. Que le projet de loi C-16 soit amendé pour permettre de priver une personne de sa citoyenneté parce qu'elle a été reconnue coupable de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité commis avant que la citoyenneté lui soit attribuée, sans qu'il soit nécessaire de prouver la perpétration des infractions au cours de la poursuite en révocation.

5. Que le projet de loi C-16 prévoie la possibilité d'en appeler d'une décision relative à la révocation de la citoyenneté rendue par la Section de première instance de la Cour fédérale, pourvu que la Cour d'appel fédérale autorise l'appel.

6. Que la *Loi sur la citoyenneté* soit modifiée pour qu'au cours des poursuites pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, un juge de la Cour fédérale puisse recevoir toute preuve qu'il ou elle considère crédible ou fiable et nécessaire pour qu'il ou elle rende une décision dans cette affaire, et baser sa décision sur celle-ci, en faisant abstraction des règles de la preuve.

7. Que soit supprimée la disposition du projet de loi C-16 qui permet au ministre de priver de sa citoyenneté une personne qui l'a obtenue en usurpant une identité.

David Matas est avocat à Winnipeg. Il est le premier conseiller juridique honoraire de B'nai Brith Canada.



*From the Canadian Arab Federation:*

Jehad Aliweiwi, Executive Director:

Linda Tabar, Volunteer.

*From the Latvian National Federation in Canada:*

Harold Otto, Historian.

*From the Ukrainian-Canadian Congress:*

Eugene Czolij, National President:

Peter Doody, Counsel.

*From the Canadian Polish Congress:*

Andrzej Garlicki, Senior Vice-President.

*From the German-Canadian Congress:*

Dietrich Kieseewalter, Director:

Joachim Moskou, Representative.

**Wednesday, September 27, 2000**

*From the University of New Brunswick:*

Professor Alan M. Sears.

*From the Saskatchewan Institute of Public Policy:*

Raymond Blake, Director.

*From the University of Ottawa:*

Professor André Braen.

*From The Coalition of Concerned Congregations on the Law  
Relating to War Crimes and Crimes Against Humanity  
Including Those of the Holocaust:*

Kenneth M. Narvey, Legal Researcher and Chief Operating  
Officer.

*From the Kitchener-Waterloo Multicultural Centre:*

Vera Golini, Board Member.

*From the Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal  
Clinic:*

Victor Wong, Representative.

*De la Fédération canado-arabe:*

Jehad Aliweiwi, directeur exécutif:

Linda Tabar, bénévole.

*De la Fédération nationale lettone au Canada:*

Harold Otto, historien.

*Du Congrès ukrainien canadien:*

Eugene Czolij, président national:

Peter Doody, conseiller.

*Du Congrès canadien-polonais:*

Andrzej Garlicki, premier vice-président.

*Du Congrès germano-canadien:*

Dietrich Kieseewalter, directeur:

Joachim Moskou, représentant.

**Le mercredi 27 septembre 2000**

*De l'Université du Nouveau-Brunswick:*

Alan M. Sears, professeur.

*Du Saskatchewan Institute of Public Policy:*

Raymond Blake, directeur.

*De l'Université d'Ottawa:*

André Braen, professeur.

*De la Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux  
crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, y compris  
ceux de l'holocauste:*

Kenneth M. Narvey, chercheur juridique et dirigeant  
responsable des opérations.

*Du Kitchener-Waterloo Multicultural Centre:*

Vera Golini, membre du conseil d'administration.

*De la Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic:*

Victor Wong, représentant.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### **Tuesday, September 26, 2000 (Morning sitting)**

###### *From the Monarchist League of Canada:*

John Aimers, Dominion Chairman.

###### *From B'nai Brith Canada Institute for International Affairs:*

David Matas, Senior Counsel.

##### **Tuesday, September 26, 2000 (Afternoon sitting)**

###### *From the Canadian Bar Association:*

Benjamin J. Trister, Vice-Chair, National Citizenship and Immigration Law Section;

Gabriela Ramo, Member, National Citizenship and Immigration Law Section;

Tamra L. Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

###### *From the Quebec Bar Association:*

Hugues Langlais, Counsel, Chair, Cultural Communities Committee;

Noël St-Pierre, Counsel, Member, Cultural Communities Committee;

Carole Brosseau, Counsel, Secretary, Cultural Communities Committee.

###### *From the Canadian Chamber of Commerce:*

Benjamin J. Trister, Counsel.

###### *From the Canadian Jewish Congress:*

Jack Silverstone, Executive Vice-President and General Counsel;

Eric Vernon, Director of Government Affairs.

###### *From the Hellenic Canadian Congress:*

Nicholas Katsepointes, Counsel.

##### **Le mardi 26 septembre 2000 (séance de l'avant-midi)**

###### *De la Ligue monarchiste du Canada:*

John Aimers, président du Dominion.

###### *Du B'nai Brith Canada Institute for International Affairs:*

David Matas, conseiller principal.

##### **Le mardi 26 septembre 2000 (séance de l'après-midi)**

###### *De l'Association du Barreau canadien:*

Benjamin J. Trister, vice-président, Section juridique nationale de l'immigration et de la citoyenneté;

Gabriela Ramo, membre, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Tamra L. Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

###### *Du Barreau du Québec:*

Hugues Langlais, avocat, président du Comité sur les communautés culturelles;

Noël St-Pierre, avocat, membre du Comité sur les communautés culturelles;

Carole Brosseau, avocate, secrétaire du Comité sur les communautés culturelles.

###### *De la Chambre de commerce du Canada:*

Benjamin J. Trister, conseiller.

###### *Du Congrès juif canadien:*

Jack Silverstone, vice-président exécutif et avocat général;

Eric Vernon, directeur des affaires gouvernementales.

###### *Du Congrès hellénique canadien:*

Nicholas Katsepointes, conseiller.

---

*(Continued on previous page)*

*(Suite à la page précédente)*

91  
624  
L32

Government  
Publications



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, September 28, 2000 (a.m.)  
Thursday, September 28, 2000 (p.m.)  
Thursday, October 5, 2000

Le jeudi 28 septembre 2000 (avant-midi)  
Le jeudi 28 septembre 2000 (après-midi)  
Le jeudi 5 octobre 2000

Issue No. 22

Fascicule n° 22

**Sixth, seventh and eighth meetings on:**

Bill C-16, An Act respecting  
Canadian citizenship

**Sixième, septième et huitième  
réunions concernant:**

Le projet de loi C-16, Loi concernant  
la citoyenneté canadienne

**APPEARING:**  
The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P.,  
Minister of Citizenship and Immigration

**COMPARAÎT:**  
L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée,  
ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | * Lynch-Staunton |
| * Boudreau, P.C. | (or Kinsella)    |
| (or Hays)        | Moore            |
| Buchanan, P.C.   | Nolin            |
| Cools            | Pearson          |
| Gill             | Poy              |
| Joyal, P.C.      |                  |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Finestone (*October 4, 2000*).

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*October 4, 2000*).

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 4, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | * Lynch-Staunton |
| * Boudreau, c.p. | (ou Kinsella)    |
| (ou Hays)        | Moore            |
| Buchanan, c.p.   | Nolin            |
| Cools            | Pearson          |
| Gill             | Poy              |
| Joyal, c.p.      |                  |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone (*le 4 octobre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 4 octobre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Gill est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 4 octobre 2000*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, September 28, 2000

(40)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:40 a.m. in room 257, East Block, the Deputy Chair, the Honourable Gérard-A. Beaudoin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Moore, Nolin, and Pearson (8).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Margaret Young, Research Officers, and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Serbian Orthodox Diocese of Canada:*

Milena Protich, Counsel.

*From the World Sikh Organization:*

Ajit Sahota, Executive Member;

Anne Lowthian, Executive Director.

*From the Islamic Humanitarian Service:*

Shafiq Hudda, Director.

*As an Individual:*

John Bryden, M.P. for Wentworth—Burlington, Ontario.

*As an Individual:*

Andrew Telegdi, M.P. for Kitchener—Waterloo, Ontario.

*As an Individual:*

Leon Benoit, M.P. for Lakeland, Ontario.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship. (*See proceedings of the committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference.*)

The witnesses made presentations and answered questions.

At 11:00 a.m., the sitting was suspended.

At 11:05 a.m., the sitting resumed.

Mr. Telegdi tabled a legal case, Court File Number T-866-95, in the Federal Court of Canada, Trial Division, between The Minister of Citizenship and Immigration and Helmut Oberlander, to be filed with the Clerk of the Committee as Exhibit 5900 L1-C-16, 21 "1".

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 28 septembre 2000

(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 40, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Gérard-A. Beaudoin (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Moore, Nolin et Pearson (8).

*Également présentes:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Margaret Young, attachées de recherche, et de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, commis législatif.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*Du Serbian Orthodox Diocese of Canada:*

Milena Protich, conseillère.

*De World Sikh Organization:*

Ajit Sahota, membre de l'exécutif;

Anne Lowthian, directrice générale.

*De Islamic Humanitarian Service:*

Shafiq Hudda, directeur.

*À titre personnel:*

John Bryden, député de Wentworth—Burlington, Ontario.

*À titre personnel:*

Andrew Telegdi, député de Kitchener—Waterloo, Ontario.

*À titre personnel:*

Leon Benoit, député de Lakeland, Ontario.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 juin 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité du 20 septembre 2000, fascicule n° 20.*)

Les témoins font des exposés, puis répondent aux questions.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 05, le comité reprend ses travaux.

M. Telegdi dépose auprès du greffier la transcription d'une affaire (numéro du greffe T-866-95) entendue par la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada et qui opposait le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et Helmut Oberlander (pièce 5900 L1-C-16, 21 «1»).

À 12 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, Thursday, September 28, 2000

(41)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:30 p.m. in room 257 East Block, the Deputy Chair, the Honourable Gérard-A. Beaudoin, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Moore, Nolin, and Pearson (8).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Margaret Young, Research Officers, and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Department of Citizenship and Immigration:*

Rosaline Frith, Director General, Integration;

Norman Sabourin, Registrar of Canadian Citizenship;

Eric Stevens, Counsel, Legal Services;

Max Wolpert, Counsel, Justice Canada.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship. (*See proceedings of the committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference.*)

The witnesses made presentations and answered questions.

At 4:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier suppléant du comité,*

Michel Patrice

*Acting Clerk of the Committee*

OTTAWA, le jeudi 28 septembre 2000

(41)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Gérard-A. Beaudoin (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Moore, Nolin et Pearson (8).

*Également présentes:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Margaret Young, attachées de recherche, et de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, commis législatif.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:*

Rosaline Frith, directrice générale, Intégration;

Norman Sabourin, greffier de la citoyenneté canadienne;

Eric Stevens, conseiller juridique, Services juridiques;

Max Wolpert, conseiller juridique, Justice Canada.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 juin 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 20 du 20 septembre 2000.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 16 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, October 5, 2000

(42)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* this day at 10:07 a.m. in room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

OTTAWA, le jeudi 5 octobre 2000

(42)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos aujourd'hui, à 10 h 07, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Gill, Joyal, P.C., Kinsella, Milne, Moore, Pearson, and Poy (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Grafstein (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Margaret Young, and Jay Sinha, Research Officers; and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P., Minister of Citizenship and Immigration.

**WITNESSES:**

*From the Department of Citizenship and Immigration:*

Michel Dorais, Associate Deputy Minister;

Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development;

Rosaline Frith, Director General, Integration;

Eric Stevens, Counsel, Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship. (*See proceedings of the committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference*).

The committee proceeded to consider its future business.

At 10:40 a.m., the committee proceeded in public.

The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P., made a statement, with the participation of Rosaline Frith. She then proceeded to answer questions, with the participation of the other witnesses.

At 1:14 p.m., the committee suspended.

At 1:19 p.m., the committee resumed *in camera* to consider its future business.

It was agreed, — That Professor André Braen be invited to attend again before the committee, on the issue of public interest, on the Tuesday of the next sitting week, and — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of the bill on the following day, whether Professor Braen is able to attend or not.

At 1:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Gill, Joyal, c.p., Kinsella, Milne, Moore, Pearson et Poy (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Grafstein (1).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, Margaret Young et Jay Sinha, attachés de recherche; et de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, commis législatif

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

**TÉMOINS:**

*Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:*

Michel Dorais, sous-ministre adjoint;

Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes;

Rosaline Frith, directrice générale, Intégration;

Eric Stevens, conseiller juridique, Services juridiques.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 juin 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité du 20 septembre 2000, fascicule n° 20.*)

Le comité délibère de ses travaux futurs.

À 10 h 40, le comité entame sa séance publique.

L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée, fait une déclaration avec l'aide de Rosaline Frith. Elle répond ensuite aux questions, avec l'aide des autres témoins.

À 13 h 14, le comité suspend ses travaux.

À 13 h 19, le comité reprend la séance à huis clos afin d'examiner ses travaux futurs.

Il est convenu — Que le professeur André Braen sera invité à se présenter à nouveau devant le comité au sujet de la définition d'intérêt public, le mardi de la prochaine semaine de séance, et — Que le comité fera l'étude article par article du projet de loi le lendemain, que le professeur Braen puisse être présent ou pas.

À 13 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Till Heyde

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 28, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian citizenship, met this day at 9:40 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gerald-A. Beaudoin** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. We shall resume the study of Bill C-16.

Our first panel of witnesses is Ms Milena Protich, from the Serbian Orthodox Diocese of Canada; Mr. Ajit Sahota, from the World Sikh Organization; and Ms Anne Lowthian, executive director of the World Sikh Organization.

**Ms Milena Protich, Chancellor, Serbian Orthodox Diocese of Canada:** Honourable senators, the diocese has submitted a brief for your review. I will not repeat too much of what is in there.

I am a Canadian-born child of immigrant parents who value their citizenship in this country greatly and also a lawyer with 16 years experience at the bar. A large part of my practice involves citizenship and immigration areas.

I would raise one concern that is not in my brief, but which on reflection, our diocese has asked me to raise. That is, the change that requires residents of Canada to be narrowly defined in terms of physical presence. Had that been the requirement 10 years ago, when our diocesan bishop came to this country, he would still not be a citizen. As a result of the nature of his work, which involves extensive travel to consult with other churches across the world, he is absent from this country more than 50 per cent of the time. Yet, when he is here he works hard. He visits the country from one end to the other. He has been instrumental in establishing new churches and in bridging gaps between existing ones. He is a credit to this country. However, on the basis of strict physical residence, he would not be eligible to become a citizen.

I have a client who is an international accountant. He has formed a Canadian company to review the books and records of oil companies in the Far East. They trust him, they hire him. He generates a large amount of revenue for this country, but again the nature of his work requires him to spend extensive periods of time abroad. He owns businesses here. He lives here when he is not travelling on business. He has children who are in school here, who have married here, who have their own children here. He is clearly involved with the community, understands the nature of this country, and ought to be a citizen. Again, because the definition of "citizen" is so narrow, he would be excluded. I respectfully submit that there should be some mechanism to allow for consideration of travel when it is for the purposes of one's profession or schooling.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 septembre 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 40, dans le but d'examiner le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne.

**Le sénateur Gerald A. Beaudoin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-16.

Nous allons entendre Mme Milena Protich, du Serbian Orthodox Diocese of Canada, M. Ajit Sahota, membre de la World Sikh Organization, et enfin Mme Anne Lowthian, directrice générale de ce même organisme.

**Mme Milena Protich, conseillère, Serbian Orthodox Diocese of Canada:** Honorables sénateurs, le diocèse vous a déjà soumis un mémoire. Je n'ai pas l'intention de reprendre tout ce qui s'y trouve.

Je suis née au Canada de parents immigrants qui ont à cœur leur citoyenneté canadienne. Je suis également avocate, et je pratique le droit depuis 16 ans. Je m'occupe essentiellement de questions touchant la citoyenneté et l'immigration.

Mon diocèse m'a demandé d'aborder un point en particulier qui ne figure pas dans le mémoire. Il s'agit du changement qui porte sur la définition de la résidence comme présence effective au Canada. Si cette exigence avait été en vigueur il y a 10 ans, soit quand l'évêque de notre diocèse est arrivé au Canada, ce dernier ne serait pas aujourd'hui citoyen canadien. Comme son travail l'oblige à se rendre très souvent à l'étranger pour consulter d'autres églises, il passe plus de la moitié de son temps à l'extérieur du pays. Or, quand il est ici, il travaille beaucoup. Il se rend dans toutes les régions du pays. Il a joué un rôle clé dans l'établissement de nouvelles églises, et a beaucoup contribué à rapprocher celles qui existent déjà. Il fait honneur à ce pays. Or, il n'aurait pas droit à la citoyenneté canadienne si l'exigence de la présence effective était appliquée de façon stricte.

J'ai un client qui est expert-comptable sur le plan international. Il a créé une entreprise canadienne qui s'occupe de vérifier les livres comptables des sociétés pétrolières implantées en Extrême-Orient. Elles lui font confiance, et elles retiennent ses services. Il génère énormément de recettes pour ce pays. Or, en raison de la nature de son travail, il est obligé de passer beaucoup de temps à l'étranger. Il a des entreprises au Canada. Il vit ici quand il ne voyage pas pour affaires. Il a des enfants qui poursuivent leurs études et d'autres qui sont mariés et qui ont eux-mêmes des enfants. Il joue un rôle actif au sein de la communauté, comprend bien la nature de ce pays et devrait avoir la citoyenneté canadienne. Or, parce que la définition de «citoyen» est trop restrictive, il en est exclu. Sauf votre respect, je demande qu'on établisse un mécanisme qui tienne compte des déplacements que doit effectuer une personne dans le cadre de son travail ou de ses études.

Another client of mine is a doctor who studies in the United States. The time he spends studying in that country is excluded under this definition. In my respectful submission, that definition is drafted too broadly. I know that the clause is meant to weed out people who have no connection to the country, but surely there must be a middle ground between having no connection, and having a real connection that requires, because of work, school, or other genuine circumstance, one to leave this country for the benefit of our economy and our system.

The issues that I have raised in my brief, and about which the Serbian Orthodox Diocese feels very strongly, concern the clauses dealing with revocation and annulment orders, and with public interest and national safety prohibition orders. They are largely procedural, although there are some systemic issues. They are the same for each clause, so I will summarize them briefly.

My first concern, and the concern of the diocese, is whether such a decision should be made by a political or judicial body. In our respectful submission, the Federal Court should make the decision, with appropriate rights of appeal, rather than a minister in *in camera*, government-in-council sessions. The nature of the decision-making is judicial in nature and not administrative, legislative or policy-making. That is more appropriately the role of our judiciary than of our political branch.

We have grave concerns about the standard of proof. When the minister exercises her decision, and when the Governor in Council exercises its decision, there is no requirement to meet any specific standard under the present draft. They must simply be satisfied. It is a subjective standard. There is no objective component to it, no requirement of reasonable standard or satisfaction. There is little in the way of criteria to guide this broad discretion.

In our respectful submission, at every level of decision-making in these intrusive and harmful proceedings, the standard should be one of without a reasonable doubt. If there is some reluctance to go that far, except in the court, there should at least be a specified standard and not a broad discretion. The difficulty with such a broad discretion is that it encourages different results for different people. That ought not to be so.

In the clauses dealing with revocation orders and procedures, we have difficulty understanding what a "material circumstance" is. What does that mean? How is it defined? Is it objective or subjective? It is a question not only of fact, but also of law. It is an issue in other statutes on which courts have differed substantially.

Subclause 16(3) of the bill refers to a "presumption." That effectively shifts the burden to the individual to demonstrate that where there was concealment, citizenship was not obtained as a result of it. In our respectful submission, it is an unfair shifting of the burden and that language should be defined.

As well, the grounds set out for revocation should be modified by the word "knowingly." There should be some scope in the act to discount minor breaches. I have dealt with many citizenship applications where people simply cannot remember when they entered the country, or when they left the country. They do the

J'ai un autre client qui est médecin et qui étudie aux États-Unis. Lui aussi se trouve exclut de cette définition en raison du temps qu'il passe là-bas. Sauf votre respect, je trouve le libellé de cette définition trop général. Je sais que cette disposition vise à éliminer les personnes qui n'ont aucun lien avec ce pays. Or, il faut trouver un juste milieu entre cette absence de lien, et l'existence d'un lien réel qui oblige une personne, en raison de son travail, de ses études ou d'autres circonstances, de quitter ce pays au profit de notre économie et de notre système.

Les points que j'ai abordés dans mon mémoire, et qui intéressent de près le diocèse de l'Église orthodoxe serbe, concernent les dispositions qui traitent des décrets de révocation et d'annulation, de l'intérêt public et du refus de la citoyenneté au nom de la sécurité nationale. Il s'agit essentiellement de questions de procédure, bien que certaines soient systémiques. Je vais les résumer brièvement.

D'abord, ce qui me préoccupe avant tout, de même que le diocèse, c'est la question de savoir si une telle décision devrait être prise au niveau politique ou judiciaire. À notre avis, la décision devrait être prise non pas par le ministre, lors de séances à huis clos avec le gouverneur en conseil, mais par la Cour fédérale. Elle devrait en outre être assortie de droits d'appel appropriés. Il s'agit d'une décision judiciaire, et non administrative, législative ou politique. D'ailleurs, les tribunaux sont mieux placés que les politiciens pour remplir ce rôle.

Nous avons aussi de sérieuses réserves au sujet des critères utilisés. En fait, le ministre et le gouverneur en conseil n'ont pas à s'appuyer sur des critères précis pour rendre une décision. Ils doivent tout simplement être convaincus. Or, il s'agit là d'un critère subjectif qui ne fait intervenir aucun élément objectif, aucun motif valable. Ce vaste pouvoir discrétionnaire ne repose en fait sur aucun critère.

Sauf votre respect, les décisions prises à tous les niveaux de ces procédures interventionnistes et dommageables ne devraient pas être fondées sur le doute raisonnable. Si on hésite à aller jusque-là, sauf dans le cas des tribunaux, il faudrait alors, à tout le moins, prévoir des critères précis, et non un vaste pouvoir discrétionnaire qui aboutit à des résultats différents, selon les personnes. Ce n'est pas comme cela que les choses devraient fonctionner.

En ce qui concerne les décrets de révocation, nous avons du mal à comprendre ce qu'on entend par «faits essentiels». Que signifie cette expression? Quelle en est la définition? Est-elle objective ou suggestive? C'est une question non seulement de fait, mais également de droit. C'est aussi une notion qui figure dans d'autres lois et qui est interprétée différemment par les tribunaux.

Le paragraphe 16(3) aborde la question de la «présomption». Autrement dit, c'est la personne intéressée qui doit démontrer que, si la citoyenneté n'a pas été accordée, c'est parce qu'il y a eu dissimulation de faits. Or, il est injuste, à notre avis, de déplacer ainsi le fardeau de la preuve. Il faudrait modifier ce libellé.

Il faudrait également supprimer le mot «intentionnel» des motifs de révocation. Les manquements mineurs ne devraient pas être pris en compte. J'ai eu à examiner de nombreuses demandes de citoyenneté où les gens ne se souvenaient tout simplement pas de la date à laquelle ils sont arrivés au pays, ou de la date à

best they can. The way this is written, that could be a false representation. Surely the bill should only refer to actions that are done knowingly and go to the heart of the citizenship grant, not inadvertent mistakes.

A serious concern in all of these clauses is what information does the person who now must defend their citizenship receive? There is no requirement in any of these clauses that the person be given the minister's report and the supporting documentation. It is a fundamental principle of our system of fairness, not only in our courts, but in any area where our rights, privileges or benefits may be subject to review, that procedural fairness should apply. The ultimate heart of procedural fairness is knowledge of the case you must meet and a full and fair opportunity to respond.

Without knowing what is before the minister when the minister makes a report, people are hamstrung. They are hamstrung first because it is the power of the state against the power of the individual. The state has enormous resources; by and large, the individual has fewer. In addition, the state has all the information, and there is nothing in this bill that requires the minister to apprise people of it.

In our respectful submission, it is a key barrier to having a fair, transparent process. Clause 12 of this bill says that all citizens, whether by birth or by naturalization, should have the same rights. A person should not be stripped of that citizenship without having a full and complete opportunity to know what is alleged against him or her, and consequently to respond.

As well, there is nothing in this bill, particularly in the revocation clauses, that requires the minister to refer a report to the court once it has been received. We presume, but again that is not made plain in the bill, that if she does not refer, she cannot report to the Governor in Council. If a person about whom a report is made is given 30 days in which to answer it, surely the minister should also be given a time frame in which to either fish or cut bait.

These types of proceedings are very stressful to individuals, to their families, and to their communities. There should be some time limit within which the minister must refer, or wind the matter down if she is satisfied that the explanation is reasonable.

There should also be some limit on the minister's ability to bring the same matter forward repeatedly. There is no such provision at the moment. We have grave and substantive difficulties with the privative parts of some of these clauses and the complete lack of any resort to the judicial process in two of them.

I am currently handling a case. In my practice of law, I have won; I have lost. That is life, but I have never felt betrayed by the system. In this case, a tribunal told a man that an issue which could have excluded him from this country was no longer before it. He then presented the rest of his evidence. The tribunal then

laquelle ils ont quitté le pays. Ils font de leur mieux. Or, si l'on se fie au libellé actuel, cet oubli pourrait être interprété comme une fausse déclaration. Le projet de loi devrait uniquement tenir compte des fausses déclarations qui sont faites intentionnellement, et non des erreurs commises par inadvertance.

Toutes ces dispositions soulèvent une question inquiétante: à savoir, quels renseignements doit-on transmettre à la personne qui doit maintenant défendre sa citoyenneté? Ces dispositions n'obligent aucunement le ministre à lui remettre son rapport et les documents qui l'accompagnent. Or, l'équité procédurale devrait être appliquée dans ce cas-ci puisqu'il s'agit d'un principe fondamental qui dicte non seulement les tribunaux, mais qui est invoqué dans n'importe quel domaine où nos droits, privilèges ou avantages sont sujets à examen. On part du principe que vous avez le droit de prendre connaissance des faits qui sont inscrits à votre dossier et d'y répondre.

Or, les personnes intéressées qui ne connaissent pas le contenu du dossier dont est saisi le ministre quand il soumet son rapport sont désavantagées. Elles le sont d'abord parce qu'il s'agit du pouvoir de l'État contre le pouvoir de l'individu. L'État a beaucoup de ressources, tandis que l'individu, lui, en a peu. Ensuite, l'État a tous les renseignements en main, et il n'y a rien dans le projet de loi qui oblige le ministre à communiquer ces renseignements aux personnes concernées.

Or, il s'agit là d'un obstacle majeur qui empêche ces personnes d'avoir accès à une procédure juste et transparente. L'article 12 du projet de loi précise que tout citoyen, qu'il soit né ou non au Canada, jouit des mêmes droits. Avant d'être privée de sa citoyenneté, une personne devrait d'abord avoir la possibilité de prendre connaissance des faits portés à son dossier et d'y répondre.

Par ailleurs, il n'y a rien dans ce projet, notamment dans les dispositions portant sur la révocation, qui oblige le ministre à remettre son rapport au tribunal. Nous présumons, mais cela n'est pas clairement établi dans le projet de loi, que s'il ne remet pas ce rapport au tribunal, il ne peut pas le remettre non plus au gouverneur en conseil. Si la personne qui fait l'objet d'un rapport a droit à 30 jours pour y répondre, alors le ministre devrait lui aussi disposer d'un certain délai pour rendre une décision.

Ces procédures sont très stressantes non seulement pour les personnes concernées, mais également leurs familles et leurs communautés. Il faudrait fixer un délai à l'intérieur duquel le ministre doit rendre une décision ou clore le dossier s'il est convaincu que l'explication est raisonnable.

Il faudrait également prévoir des mesures pour empêcher le ministre de revenir sans cesse sur un dossier. Il n'existe aucune disposition en ce sens pour l'instant. Nous avons de sérieuses réserves au sujet des aspects privatifs de certaines dispositions, et au sujet du fait que deux de celles-ci ne prévoient aucun recours au processus judiciaire.

Je m'occupe actuellement d'une affaire. Au cours de ma carrière, j'ai gagné des causes, mais j'en ai aussi perdu. C'est la vie, mais je ne me suis jamais senti trahi par le système. Dans ce cas-ci, le tribunal a dit à la personne intéressée qu'un des motifs ayant pu être retenu contre elle en vue de son expulsion ne tenait

gave a decision based on the very grounds that it had said was not an issue. That is a clear error of law.

The minister's representative at the Federal Court Trial Division agreed that it was a clear error of law and that leave to appeal should be granted. An honourable justice of the Federal Court of Appeal dismissed the appeal without reason. There is no remedy for that. There is no doubt that that is a complete and utter miscarriage of justice.

Indeed, that concept in the Citizenship Act and the stay provisions were recognized by Mr. Justice Robertson of the Federal Court of Appeal in the decision last year of *Panchoo v. Canada*. That decision said that there should be some residual supervisory jurisdiction to protect us from a case of the "sleeping judge." In other words, there should be some protection in a case where there is a clear, patent miscarriage of justice.

In our respectful submission, there should be some provision, even if it is narrowed down to requiring leave to be granted on specified grounds. There should be some basis on which leave would be allowed.

Finally, I will comment on the minister's position in the clauses dealing with the Federal Court Trial Division judicial review of the public interest and annulment provisions.

Judicial review exists as a remedy now. In order to work effectively, there must be a tribunal process first, because a judicial review looks at the process of a tribunal. It looks at the record of the proceedings and decides whether it was in the tribunal's jurisdiction or not. It decides whether the tribunal erred in law or not.

There is no such process in this bill. There is provision for the minister to choose what to disclose and to make a decision. The ability to act of the claimant who seeks judicial review, and who bears the burden of bringing a record to the court on which it can make a decision, is limited by the bill itself. The way in which this bill is framed gives little credence to the basic presumptions that all are treated equally and that rights of citizenship are not to be withdrawn except in a patently fair and open manner.

If there are any questions, I would be happy to respond.

**Ms Anne Lowthian, Executive Director, World Sikh Organization:** I would like to thank the honourable senators for providing us with an opportunity to contribute to this process. My name is Anne Lowthian. With me is my associate, Ajit Sahota.

We represent the World Sikh Organization of Canada, which has made representations to the Senate and the House on a variety of occasions, and on a variety of issues, for over 15 years. We have seen a Sikh community 400,000 strong through everything

plus. Celle-ci a ensuite présenté le reste de ses arguments. Le tribunal a ensuite pris une décision en se fondant sur les motifs mêmes qui, à son avis, ne tenaient plus. Il y a manifestement eu erreur judiciaire dans ce cas-ci.

Le représentant du ministre auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale a convenu qu'il y avait eu erreur judiciaire et que l'intéressé devrait avoir l'autorisation d'interjeter appel. Un juge de la Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel sans raison aucune. Il n'y a aucun recours contre ce genre de décision. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'un déni flagrant de justice.

En effet, les principes qui sous-tendent la Loi sur la citoyenneté, de même que les dispositions relatives aux demandes de sursis, ont été reconnus par le juge Robertson, de la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Panchoo c. Canada*, qui a été rendu l'an dernier. Le juge a laissé entendre qu'il devait y avoir un mécanisme résiduaire pour nous protéger contre les juges «somnolents». Autrement dit, il faudrait prévoir certains recours dans les cas où il y a déni flagrant de justice.

Il faudrait effectivement, à notre humble avis, prévoir un mécanisme quelconque, même s'il consiste uniquement à accorder un droit d'appel pour des motifs précis. Ce droit d'appel devrait être accordé en fonction de certains critères.

Enfin, j'aimerais vous parler du rôle que joue le ministre au chapitre du contrôle judiciaire de l'intérêt public qu'effectue la Section de première instance de la Cour fédérale, et au chapitre de l'annulation de la citoyenneté.

Le contrôle judiciaire est un recours qui existe déjà. Pour être efficace, il faut d'abord qu'un tribunal se charge d'examiner l'affaire, car le contrôle judiciaire suppose un examen de la procédure suivie par celui-ci. On examine le dossier d'instance afin de voir si cette affaire relève ou non de la juridiction du tribunal en question. Il permet de décider si le tribunal a commis ou non une erreur de droit.

Le projet de loi ne prévoit aucun processus de ce genre. Il contient une disposition qui autorise le ministre à décider des renseignements qui seront communiqués et à rendre une décision. La marge de manoeuvre de la personne intéressée qui présente une demande de contrôle judiciaire et qui doit présenter des arguments au tribunal est limitée par le projet de loi lui-même. En effet, le projet de loi, dans sa forme actuelle, ajoute peu de foi aux présomptions de base selon lesquelles tous les citoyens sont traités également et que leurs droits ne peuvent être retirés, sauf dans le cadre d'une procédure juste et ouverte.

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Mme Anne Lowthian, directrice générale, World Sikh Organisation:** Je tiens à remercier les honorables sénateurs de nous avoir donné l'occasion de participer au processus. Je m'appelle Anne Lowthian, et je suis accompagnée de Ajit Sahota.

Nous représentons le World Sikh Organisation of Canada, qui a déjà comparu devant le Sénat et la Chambre à maintes reprises au cours des 15 dernières années. Nous avons représenté la communauté sikh, qui compte 400 000 membres, dans diverses

from dress code amendments to changes in immigration policies and multiculturalism policies.

Each time we have made a presentation, we have made it a point to remind our friends of what we have contributed as a Sikh community and as a religious minority community in Canada for over 100 years. Our primary goal today is not so much to give a legal analysis, but more of an impact statement on the suggested amendments to the Citizenship Act.

We wish to echo the concerns of the other non-governmental organizations that have spoken to you already. We wish to give anecdotal evidence of many cases where we feel that both prospective and established citizens will have all of their civil rights abrogated by the process proposed in Bill C-16.

We have experience of cases where *in camera* hearings were used to determine a subject's suitability for Canadian citizenship. We believe that all of these *in camera* hearings are subjective adjudications that are outside the laws establishing our rights and freedoms in this country.

There is often unquestioned acceptance of unsubstantiated foreign influence. There is a presumption of guilt. The burden of proof rests with the individual involved. We believe that this ignores the rule of law.

Many of our relatives and friends come to this country precisely because they cannot obtain the rule of law in their country of origin. We seek to ensure that Canada does not go down the same path that produced the refugees and the immigrants in the first place. We feel that it is our duty to ensure that the Citizenship Act does not allow elected officials of any kind to adjudicate citizenship or immigration issues.

While we understand that the Minister of Citizenship and Immigration has had these powers since 1915, we believe that the revocation of citizenship is so important that it cannot rest in the hands of politicians. We believe that any individual is subject to public scrutiny, but not political scrutiny.

We believe that it is entirely conceivable that a court might not hear all the evidence that relates to a particular case. It may not be able to make a balanced and fair decision, and individuals accused may not have the opportunity to properly defend themselves.

We echo the concerns raised regarding full disclosure. There have been many cases in our experience, based on CSIS evidence and issues of national security, where individuals have not been allowed to either view or contradict evidence against them. These people are placed at a clear disadvantage in obtaining justice.

We do not believe Canadian laws work that way. We believe we afford citizens and prospective citizens alike, equal rights before the judiciary. Therefore, to take it out of the hands of the judiciary is to abrogate all those responsibilities to the citizen.

affaires, allant des changements apportés au code relatif à la tenue vestimentaire aux modifications touchant les politiques sur l'immigration et le multiculturalisme.

Chaque fois que nous intervenons dans un dossier, nous rappelons à nos amis le rôle que nous avons joué dans ce pays, en tant que communauté sikh et communauté minoritaire religieuse au Canada, pendant plus de 100 ans. Notre objectif premier aujourd'hui n'est pas de vous donner une analyse juridique de la loi, mais plutôt une analyse de l'impact qu'auront les changements proposés à la Loi sur la citoyenneté.

Nous partageons le point de vue des autres organismes non gouvernementaux qui ont déjà comparu devant vous. Nous voulons mettre en lumière, au moyen de données empiriques, les nombreux cas où des citoyens éventuels et actuels risquent de voir leurs droits civils abrogés par le projet de loi C-16.

Nous nous sommes occupés de cas où l'on a eu recours à des audiences à huis clos pour déterminer si une personne avait droit ou non à la citoyenneté canadienne. Ces audiences à huis clos sont, à notre avis, subjectives et vont à l'encontre des lois qui garantissent nos droits et libertés.

Nous nous laissons souvent influencer, sans nous poser de questions, par des facteurs externes non justifiés. Nous partons du principe que la personne intéressée est coupable, qu'elle doit assumer le fardeau de la preuve. Or, nous ne tenons pas compte, en raisonnant de la sorte, de la primauté du droit.

Si bon nombre de nos parents et amis sont venus s'installer au Canada, c'est précisément parce que la primauté du droit n'existait pas dans leur pays d'origine. Nous voulons nous assurer que le Canada n'imité pas ceux qui ont, en fait, produit ces réfugiés et immigrants. Il est de notre devoir de faire en sorte que la Loi sur la citoyenneté ne permette pas à des représentants élus de prendre des décisions en matière de citoyenneté ou d'immigration.

Nous sommes conscients du fait que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration possède ces pouvoirs depuis 1915. Or, la révocation de la citoyenneté est un sujet fort délicat qui ne peut être laissé entre les mains de politiciens. À notre avis, une personne doit pouvoir faire l'objet d'un examen public, mais pas politique.

Il se peut fort bien qu'un tribunal n'entende pas toutes les preuves qui ont trait à un cas particulier. Il ne sera pas en mesure de rendre une décision juste et équilibrée, et les personnes accusées n'auront peut-être pas l'occasion de bien se défendre.

Nous partageons à cet égard les préoccupations qui ont été soulevées en ce qui a trait à la divulgation des informations. Nous avons relevé de nombreux cas où, par suite d'une enquête du SCRS ou pour des motifs de sécurité nationale, les personnes concernées ne peuvent voir ou contester les preuves recueillies contre elles. Ces personnes sont nettement désavantagées.

Or, ce n'est pas de cette façon que nous appliquons les lois au Canada. Les citoyens actuels et éventuels bénéficient de droits égaux devant les tribunaux. Par conséquent, le fait de retirer ce pouvoir des mains du judiciaire équivaut à abroger toutes ces responsabilités envers le citoyen.

One of our concerns is, at what point will we cease adjudicating whether I am a Canadian citizen or not? I have been here for 34 years. My colleague, Ajit Sahota, has been here for 35 years. Which one of us was born here, and when do each of us have to cease proving that we are proud Canadians?

What is the intent of this law? We agree that we need to be very careful when establishing eligibility. We do not want violent people in this country. We do not want war criminals. We want a standard of citizenship that is second to none in the world.

However, we must balance that with individual rights. Under those rights, we must ensure that individuals can fully defend themselves and that they have every recourse before their citizenship — a valued gift — is revoked.

We believe that to measure the fraudulent behaviour of an applicant based on an interpretation of a balance of probabilities ignores standards of evidence. The presumption of innocence, and the opportunity to defend oneself and provide contrary factual evidence, are the building blocks of our democracy.

We have anecdotal evidence that many Canadians have suffered from this concept of balance of probabilities, and have ended up deported, “disappeared” or dead, based on unsubstantiated, untested and undefended evidence presented to a variety of Canadian officials.

Therefore, we believe it is imperative that all cases concerning citizenship and immigration should allow for judicial review at every stage. This means that the right to appeal is guaranteed, that *in camera* sessions are not permitted under any circumstances, and that the evidentiary burden is placed on the prosecuting department. We do not believe that any minister or cabinet can be at once the prosecutor, the mediator, and the adjudicator. It places too much of a burden on individuals who do not have similar resources for defending themselves against such charges.

We believe that the minister should experience the same due process of law that every prospective citizen experiences. We believe that the government has every opportunity to prosecute suspected criminals in Canada based on judicial standards. We support that; however, we want to ensure that individuals have similar rights to defend themselves in front of an impartial jury, whether it be of their peers or a judge.

We believe that there exists no burden of proof on the government. They have no established standards of accountability for any case that is presently adjudicated, whether by the minister or by cabinet. How is a citizen supposed to appeal? The appeal process is lengthy and costly and involves ministerial reviews, cabinet reviews, judicial reviews, and all of the other mandatory hoops. We believe that if there are to be policies to protect citizenship in Canada — to ensure eligibility of the applicant — the same policies must be applied to the people who administer those processes.

Il y a une question qui nous préoccupe et c'est la suivante: quand cessera-t-on de se demander si je suis un citoyen canadien? Je vis ici depuis 34 ans. Mon collègue, Ajit Sahota, vit ici depuis 35 ans. Lequel d'entre nous est né ici, et à quel moment devons-nous tous les deux cesser de prouver que nous sommes de fiers Canadiens?

Quel est l'objectif de cette loi? Il est vrai que nous devons faire preuve de prudence quand nous attribuons la citoyenneté. Nous ne voulons pas de gens violents dans ce pays. Nous ne voulons pas non plus de criminels de guerre. La citoyenneté doit être attribuée en fonction de normes qui sont uniques au monde.

Or, nous devons trouver un juste équilibre entre ces normes et les droits des personnes. Nous devons faire en sorte que les personnes intéressées puissent se défendre et qu'elles aient accès à tous les recours possibles avant que leur citoyenneté — un précieux cadeau — ne soit révoquée.

Le fait d'évaluer la conduite frauduleuse d'un requérant à la lumière de la prépondérance des probabilités ne tient pas compte des normes relatives aux éléments probants. La présomption d'innocence, de même que la possibilité de se défendre et de fournir des preuves factuelles contraires, servent de fondement à notre régime démocratique.

Nous avons des données empiriques qui montrent que le concept de la prépondérance des probabilités a nui à de nombreux Canadiens. Ceux-ci ont fini par être déportés, portés «disparus» ou déclarés morts, en raison de preuves non justifiées, non vérifiées et non contestées qui ont été présentées à divers fonctionnaires canadiens.

Il est essentiel que toutes les demandes de citoyenneté et d'immigration fassent l'objet, à toutes les étapes, d'un contrôle judiciaire. Le droit d'appel doit être garanti, les séances à huis clos doivent être interdites, peu importe les circonstances, et le fardeau de la preuve doit incomber à la partie poursuivante. Le ministre ou le cabinet ne peut être à la fois poursuivant, médiateur et arbitre. On impose un fardeau trop lourd aux personnes qui n'ont pas les mêmes ressources pour se défendre contre de telles accusations.

Il faudrait que le ministre suive les mêmes voies de droit régulières que chaque candidat à la citoyenneté. Le gouvernement a toutes les chances de poursuivre les personnes soupçonnées d'activités criminelles au Canada au moyen des normes judiciaires actuelles. Nous sommes d'accord avec cela. Toutefois, nous tenons à ce que ces personnes puissent elles aussi se défendre devant un jury impartial, devant soit leurs pairs soit un juge.

À notre avis, aucun fardeau de la preuve n'est imposé au gouvernement. Il n'a pas à respecter quelque norme établie de reddition de comptes dans les dossiers qui sont actuellement soumis à l'arbitrage, que l'arbitre soit le ministre ou le Cabinet. Comment le citoyen est-il censé interjeter appel? Le processus d'appel est long et coûteux et il engage des examens par le ministre, des examens par le Cabinet, des révisions judiciaires et toutes les autres étapes obligatoires. S'il faut qu'il y ait des politiques en place pour protéger la citoyenneté au Canada — pour vérifier l'admissibilité du candidat —, les mêmes politiques doivent s'appliquer aux personnes qui administrent les processus.

It is unacceptable to presume, based on legal interpretation of statutes or on lengthy history of practice, that a process is constitutional or fair, which is often the defence of these particular amendments that the minister offers. We have had considerable experience in Canada of making Supreme Court challenges to laws that do not consider the implications for the people involved. One need only consider as examples, the definition of marriage, the definition of family, religious freedoms, and safety and security issues, which were tested and retested in our courts to more clearly define the standards by which we are to measure such issues.

Our organization has challenged laws that, despite their legal validity, do not represent fair and equitable justice for the individuals involved. We want to ensure that there is a level playing field, so that one party to a dispute does not have more or fewer resources than the other, does not have more or less information than the other, and so that each party can be guaranteed equal treatment under the law.

One additional point is that many prospective Canadians have had absolutely no alternative but to use fraudulent means in escaping brutality and torture in their countries of origin. Many have paid exorbitant amounts of money and even sacrificed their lives trying to obtain what we take for granted — being a Canadian citizen. In some cases, they have had to use fraudulent means to escape extra-judicial execution, which occurs in many countries. They come here for respite and they come here with a dream of freedom from persecution.

These particular amendments do not guarantee that. This places the onus on some citizens to once again prove to other Canadian citizens that they deserve the right to be citizens. We feel that the onus should be the other way around. We support measures intended to preserve and protect our nation, our shared principles, our practices, and our laws. We hope that we can maintain a commitment to these basic goals, while at the same time respecting the individual circumstances and rights of each citizen who wishes to join us in nation building.

We believe that any type of immigration and citizenship review has not only individual and national repercussions, but international repercussions as well. We want to ensure that these considerations are not ignored in favour of expediency.

We are concerned about allowing a certain amount of absolute power. We know that corrupts absolutely. We do not believe that that kind of power should rest in anything but a tribunal. We do not believe that the minister or the cabinet — a politically influenced body — should have the right to make these decisions. We believe the judiciary has the sole responsibility, the standards of evidence, and the trust and faith of Canadians to do that job.

Il est inacceptable de supposer, en fonction de l'interprétation des lois faites par les tribunaux ou de l'usage, qu'un processus est constitutionnel ou équitable, ce qui est souvent la défense invoquée par le ministre pour justifier ces modifications particulières. Nous avons une longue expérience, au Canada, de la contestation en Cour suprême de lois qui ne tiennent pas compte des répercussions qu'elles ont sur les personnes visées. À titre d'exemple, qu'il suffise de mentionner la définition du mariage, la définition de la famille, les libertés religieuses et des questions de sécurité qui ont été maintes fois contestées devant nos tribunaux en vue d'obtenir une définition plus claire des normes grâce auxquelles nous évaluons ces questions.

Notre organisme a contesté des lois qui, en dépit de leur validité sur le plan juridique, ne représentent pas une justice loyale et équitable pour les personnes visées. Nous tenons à faire en sorte que tous soient soumis aux mêmes règles du jeu, de sorte qu'une partie au litige ne dispose pas de plus ou de moins de ressources que l'autre, qu'elle ne dispose pas de plus ou de moins de renseignements que l'autre et que chaque partie ait l'assurance de recevoir un traitement égal.

Autre chose, de nombreux candidats à la citoyenneté canadienne n'ont absolument d'autre choix que d'utiliser des moyens frauduleux pour échapper à la brutalité et à la torture dans leur pays d'origine. Bon nombre d'entre eux ont versé des montants exorbitants, voire sacrifié leur vie en vue d'obtenir ce que nous tenons pour acquis — la citoyenneté canadienne. Parfois, ils ont dû recourir à des moyens frauduleux pour échapper à une exécution extrajudiciaire, une pratique courante dans de nombreux pays. Ils viennent ici pour avoir un sursis et ils viennent ici dans l'espoir d'être libres de toute persécution.

Les modifications particulières à l'étude ne garantissent pas cela. Elles obligent certains citoyens à prouver à nouveau à d'autres citoyens canadiens qu'ils méritent le droit à la citoyenneté. À notre avis, ce devrait être l'inverse. Nous appuyons les mesures destinées à préserver et à protéger notre pays, les valeurs que nous partageons, nos usages et nos lois. Nous espérons que nous pouvons maintenir notre engagement à l'égard de ces buts fondamentaux tout en respectant les circonstances individuelles et les droits de chaque citoyen qui souhaite se joindre à nous pour bâtir un pays.

Tout examen, que ce soit sur le plan de l'immigration ou de la citoyenneté, a non seulement des répercussions individuelles et nationales, mais également des répercussions internationales. Nous tenons à faire en sorte que ces répercussions ne soient pas ignorées par opportunisme.

Le fait de conférer un certain pouvoir absolu nous préoccupe. Nous savons que le pouvoir absolu corrompt absolument. Ce genre de pouvoir ne devrait être conféré qu'à un tribunal. Nous ne croyons pas que le ministre ou le Cabinet — soumis à des influences politiques — devrait avoir le droit de prendre de pareilles décisions. À notre avis, le judiciaire est le seul à avoir la responsabilité, les normes relatives aux éléments probants et la confiance des Canadiens voulues pour le faire.

That pretty much covers what we wanted to express. It is more of an impact statement than a legal review. However, we can answer questions. Again, our anecdotal evidence has value. We have had experience with individuals being denied due process of law. Not only have they been persecuted in their country of origin, but they have been persecuted here. We would like to ensure that does not happen.

**The Deputy Chairman:** Thank you. I understand your main concern is about the mechanism proposed in the bill and the shifting of the burden of evidence. You referred to that point.

You concluded from that that it is contrary to the presumption of innocence, which is enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. There is no doubt about that. I question whether the shifting of the evidentiary burden is contrary to the presumption of innocence in some of the cases. However, I understand now that you have no doubt in your mind that this mechanism is challengeable and should be changed.

**Ms Lowthian:** Yes. We believe it is inherently faulty.

**The Deputy Chairman:** Do you also conclude that such cases should be restricted to the court system?

**Ms Lowthian:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** That point has been made by many witnesses, but the fact is that the cabinet has a certain role to play, as do the tribunals. We are accustomed to using the court system to protect the rights and freedoms of the people.

I will open the debate.

**Senator Fraser:** I have a question for Ms Protich. Are you a lawyer?

**Ms Protich:** Yes, I am.

**Senator Fraser:** I am not. I noticed very early in your presentation that you were talking about the need for the Governor in Council to be "satisfied," and you said you were distressed that this was not more narrowly defined. Have you done any research? I have the impression — and it is only an impression — that this is not such an unusual formulation in legislation.

**Ms Protich:** The words "to be satisfied" are often used to denote decision-making by a body, but how that is defined depends on the context, in my submission. In this context, the bill lays out no criteria for the application of that discretion.

For example, immigration decisions involve issues of "humanitarianism" and "compassion," but again, the question is whether the decision-making body is satisfied that the person has demonstrated such and such. However, there are other factors. There are also other types of statutes. When I look at the entire package, I get the impression that the words that empower the minister or the Governor in Council are used very loosely, with very little to narrow down the kind of decision that that side can make. There is very little requirement for the minister to disclose

Voilà qui met pas mal fin à ce que nous tenions à dire. Il s'agit davantage d'un énoncé de l'impact que d'un examen de la loi. Toutefois, nous pouvons répondre aux questions. Je répète que nos preuves empiriques ont de la valeur. Nous avons été témoins de personnes auxquelles on a refusé l'accès aux voies de droit régulières. Elles ont été non seulement persécutées dans leur pays d'origine, mais persécutées ici également. Nous aimerions faire en sorte que cela ne se produise pas.

**Le vice-président:** Je vous remercie. Je crois savoir que votre principale préoccupation concerne le mécanisme proposé dans le projet de loi et le déplacement du fardeau de la preuve. Vous avez mentionné ce point.

Vous en avez conclu que c'est contraire à la présomption d'innocence qui est inscrite dans la Charte canadienne des droits et libertés. Cela ne fait aucun doute. Je ne suis pas sûr que le déplacement du fardeau de la preuve est contraire à la présomption d'innocence dans certains cas. Toutefois, je comprends maintenant que vous avez la conviction que le mécanisme est contestable et qu'il faudrait le changer.

**Mme Lowthian:** Oui. À notre avis, il comporte des lacunes inhérentes.

**Le vice-président:** Est-ce également votre conclusion qu'il faudrait que de pareils cas ne soient examinés que par un tribunal?

**Mme Lowthian:** C'est juste.

**Le vice-président:** De nombreux témoins ont fait valoir ce point, mais le fait est que le Cabinet a un certain rôle à jouer, tout comme les tribunaux. Nous avons l'habitude de recourir à l'appareil judiciaire pour protéger les droits et libertés des personnes.

Je vais maintenant ouvrir le débat.

**Le sénateur Fraser:** Ma question s'adresse à Mme Protich. Êtes-vous avocate?

**Mme Protich:** Oui, je le suis.

**Le sénateur Fraser:** Moi pas. J'ai remarqué vers le tout début de votre exposé que vous parliez de la nécessité pour le gouverneur en conseil d'être «convaincu» et vous avez dit que cela vous causait des difficultés parce que c'était vague comme exigence. Avez-vous fait des recherches? J'ai l'impression — et il s'agit seulement d'une impression — que la formule n'est pas si inhabituelle que cela dans une loi.

**Mme Protich:** L'expression «être convaincu» est souvent utilisée en rapport avec une décision prise par un organe, mais la façon de la définir dépend du contexte, comme je le dis dans mon mémoire. Dans ce contexte-ci, le projet de loi ne prévoit aucun critère pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

Par exemple, les décisions en matière d'immigration mettent en jeu des questions d'«humanitarisme» et de «compassion», mais à nouveau, il s'agit de savoir si l'instance décisionnelle est convaincue que la personne a fait la preuve de ceci et de cela. Toutefois, il existe d'autres facteurs. Il existe également d'autres genres de lois. Quand j'examine le tout, j'ai l'impression que les mots qui habilite le ministre ou le gouverneur en conseil sont utilisés dans un sens très large, que très peu permet de définir le genre de décision qu'ils peuvent prendre. Il n'y a pas grand-chose

anything to the people who are defending themselves, other than, in some cases, a summary of her points. There is clearly no obligation to disclose the report or the information on which it is based.

In the clause dealing with the public interest prohibition, “public interest” is not defined. We have a series of criteria in clause 28 of the bill that says, “If you have done this, you are not acceptable; if you have done that, you are not acceptable,” which is fine, and by and large they are reasonable conditions. However, the public interest prohibition says, “Even if you meet every criterion, we can say public interest requires that we not accept you.” The ministry did publish a case-by-case analysis. It is a 1999 document issued by the ministry that analyzes each one of these clauses and compares it to the prior act. There they give an example, and state, “This clause would be used when it would offend Canadians to accept an individual,” and they give the example of a Holocaust denier. Because that is undefined, when a court examines it — assuming you can find a mechanism, because many of these clauses are absolutely prohibitive and the decision of the Governor in Council is final — the court will ask, “What in the act narrows down the jurisdiction of the minister? What in the act gives the minister some direction as to the discretion available?”

When you have such broad, undefined terms — very little requirement for disclosure; no right to face an accuser and give oral evidence in reply; no obligation on the minister to even refer to a court; no obligation on the minister if, in the consultation process, such as it is, the minister gets some new information, to even tell you about it — a court may conclude it was Parliament’s intention that the minister have a broad and unfettered discretion to make these decisions as she sees fit.

I think that is the intent of this bill, and we believe when you are dealing with something as fundamental as stripping someone of his or her citizenship in this country, you need something more than the unfettered discretion of a minister.

**Senator Fraser:** Because clauses 16 and 17 are a package, it seems to me that the criteria that you say we need are right there: false representation or fraud, or knowingly concealing material circumstances. This is not merely stating that the minister must be satisfied that you belong to a religion of which she does not approve. This deals with a situation where an individual came here basically on false grounds.

**Ms Protich:** What level of false grounds? Let us look at false representations. On your citizenship application, you are asked to detail every time you have left and re-entered this country. For most people, that may be problematic, particularly under the proposed new act, where there is a six-year period in which you have to do that. Let us say you have made a mistake. That is a

qui oblige le ministre à communiquer quoi que ce soit aux personnes qui se défendent, autre que, parfois, un résumé des motifs. Manifestement, il n’est pas obligé de communiquer le rapport ou l’information sur lequel il se fonde.

Dans la disposition traitant de l’interdiction pour motif d’intérêt public, «l’intérêt public» n’est pas défini. Il y a, à l’article 28 du projet de loi à l’étude, une série de critères qui permettent de dire que si vous avez fait ceci, vous n’êtes pas un candidat acceptable, pas que si vous avez fait cela. Tout cela est fort bien et, dans l’ensemble, ce sont des conditions raisonnables. Toutefois, l’interdiction pour motif d’intérêt public dit: «Même si vous répondez à tous les critères, nous pouvons vous interdire la citoyenneté parce que c’est contraire à l’intérêt public». Le ministère a effectivement publié une analyse cas par cas. Il s’agit d’un document de 1999 rendu public par le ministère et dans lequel il analyse chacune de ces dispositions et la compare à la loi antérieure. Là, il donne un exemple. Ainsi, il dit qu’une disposition serait utilisée si les Canadiens jugeaient offensant que l’on accorde la citoyenneté à une certaine personne et il donne l’exemple de quelqu’un qui refuse de reconnaître l’Holocauste comme une réalité. Comme cela n’est pas défini, quand un tribunal l’examine — en supposant qu’on peut trouver un mécanisme, parce que bon nombre de ces dispositions confèrent à un pouvoir d’interdiction absolu et que la décision du gouverneur en conseil est sans appel —, le tribunal se demandera: «Qu’est-ce qui, dans la loi, limite la compétence du ministre? Qu’est-ce qui, dans la loi, donne au ministre une idée de la façon dont il doit agir?»

Quand une loi utilise des expressions aussi larges et vagues — très peu d’obligations de communiquer des renseignements; aucun droit d’affronter son accusateur et de donner un témoignage de vive voix en réponse à l’accusation; aucune obligation pour le ministre de même renvoyer l’affaire devant un tribunal; aucune obligation de la part du ministre de communiquer les nouveaux renseignements si, durant la consultation qui est prévue, il en obtient —, le tribunal pourrait conclure que l’intention du législateur était que le ministre ait le pouvoir discrétionnaire absolu de prendre les décisions qu’il juge bon.

Je crois que c’est là la raison d’être du projet de loi à l’étude, et nous croyons que, quand il est question de quelque chose d’aussi fondamental que de retirer à quelqu’un sa citoyenneté au Canada, il faut prévoir plus qu’un pouvoir de discrétion absolu du ministre.

**Le sénateur Fraser:** Comme les articles 16 et 17 du projet de loi forment un tout, il me semble que les critères que vous jugez essentiels s’y trouvent: la fraude ou une fausse déclaration ou encore la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Cette disposition ne dit pas simplement qu’il faut que le ministre soit convaincu que vous êtes d’une confession religieuse qu’il n’approuve pas. Il est question d’une situation où la personne est entrée ici essentiellement en faisant une fausse déclaration.

**Mme Protich:** Oui, mais en invoquant des motifs de quel ordre? Parlons un peu des fausses déclarations. Sur la demande de citoyenneté, on vous demande de préciser chaque fois que vous avez quitté le Canada et que vous y êtes revenu. Pour la plupart des personnes, cela pourrait poser un problème, particulièrement sous le régime de la nouvelle loi projetée où la période est de six

false representation. Surely, that is not what this is aimed at, but you would be hard-pressed to make an argument that that is not what the bill says. If it included language such as “the minister is reasonably satisfied,” then the minister’s power would be limited by an objective override. In other words, it has to be objectively reasonable in the circumstances, rather than subjectively, as a minister thinks fit. That is the point. You could use language that would not greatly fetter the minister’s discretion, but would provide a signal to a reviewing court that decisions are to be analyzed as to whether they are objectively reasonable, or simply politically acceptable. There is a difference between whether you take the hit at the ballot box, if it ever comes to that, or whether the nature of your decision-making is subject to some scrutiny.

I hope that has been of some help. It is a very thorny issue.

**Senator Fraser:** I am not sure I agree with you, but it has been an instructive exchange. Thank you.

**Ms Protich:** It is an issue over which reasonable people have differed.

**Senator Andreychuk:** I am sorry I missed the first part of your presentation. I intend to read it fully. My question is addressed to Ms Protich.

Your interpretation of clause 17 — if I am out of context, you can correct me — is that the minister does not have to disclose the report upon which her decision is based.

**Ms Protich:** Yes, that is my reading of it.

**Senator Andreychuk:** Is there any practice in immigration law or elsewhere where you know this is done? What kinds of precedents are there? If the minister is not going to provide the report upon which she made her decision, does she have to give a summary? Or are you suggesting that she could even just give notice that there was a report, without any disclosure of detail?

**Ms Protich:** How the minister will treat these clauses is still unclear. There is a principle of statutory interpretation that the courts use, *expressio unius est exclusio alterius*, which basically means that if you say something one way in one place, and you do not say it that way in another place, you are deemed to mean different things. If you look at the prohibition clause, clause 21, it says the minister must give a summary of her reasons. Here in subclause 17(1), it simply says the minister must not make a report unless she notifies the person who is the subject of that report. Then the person is required to request a referral to the Federal Court within 30 days. It is unclear from that what record and what disclosure will be made.

ans. Supposons que vous faites une erreur. C’est une fausse déclaration. Ce n’est sûrement pas ce que l’on vise à éviter dans la loi, mais il serait difficile d’argumenter que ce n’est pas ce que dit la loi. Si le libellé comprenait des expressions comme «le ministre est raisonnablement convaincu», alors les pouvoirs du ministre seraient limités par l’exigence d’objectivité. En d’autres mots, il faut que le pouvoir soit exercé de manière objectivement, plutôt que subjectivement (comme le ministre l’entend), raisonnable dans les circonstances. C’est ce qui cloche. Vous pourriez utiliser des mots qui n’entraveraient pas beaucoup le pouvoir discrétionnaire du ministre, mais qui signaleraient à une instance de révision judiciaire qu’il faut décider si la décision rendue est objectivement raisonnable ou simplement politiquement acceptable. Il existe une différence entre le fait de savoir qu’il y aura une réaction lors d’élections, si jamais on en vient là, et le fait de savoir que votre décision peut faire l’objet d’une révision.

J’espère que ces précisions vous sont utiles. La question est très épineuse.

**Le sénateur Fraser:** Je ne suis pas sûre d’être d’accord avec ce que vous dites, mais ce fut un échange instructif. Je vous en remercie.

**Mme Protich:** Il s’agit d’une question au sujet de laquelle des personnes raisonnables ont eu des divergences.

**Le sénateur Andreychuk:** Je suis désolée d’avoir manqué la première partie de votre exposé. J’ai l’intention de le lire en entier. Ma question s’adresse à madame Protich.

L’interprétation que vous faites de l’article 17 du projet de loi — si je suis hors contexte, vous me corrigerez — est que le ministre n’est pas obligé de communiquer le rapport sur lequel il fonde sa décision.

**Mme Protich:** Oui, c’est effectivement ainsi que je la comprends.

**Le sénateur Andreychuk:** Existe-t-il une pratique en droit d’immigration ou ailleurs où cela se fait selon vous? Quel genre de précédents existe-t-il? Si le ministre ne communique pas le rapport sur lequel il fonde sa décision, faut-il qu’il communique un résumé de ses motifs? Êtes-vous plutôt en train de dire que le ministre pourrait se contenter simplement de donner avis de l’existence d’un rapport, sans en communiquer les détails?

**Mme Protich:** Il n’est pas très clair comment le ministre donnerait suite à ces articles du projet de loi. Il existe un principe d’interprétation des lois utilisé par les tribunaux, soit *expressio unius est exclusio alterius*, ce qui signifie essentiellement que la mention de l’un implique l’exclusion de l’autre. En somme, si vous dites quelque chose d’une façon à un endroit et que vous ne la répétez pas de la même façon à un autre endroit, vous êtes réputé vouloir dire deux choses différentes. Si vous examinez l’article 21 du projet de loi relatif à l’interdiction, il dit que le ministre doit fournir un résumé de ses motifs. Ici, au paragraphe 17(1) du projet de loi, il est simplement dit que le ministre ne peut établir le rapport sans avoir auparavant avisé l’intéressé. La personne est alors tenue de demander dans les 30 jours que la Cour fédérale soit saisie de l’affaire. Il n’est pas clair de ce qui est dit là quel rapport et quelles communications doivent être faits.

It seems to me that when are you talking about fundamentally important issues, there should be a clear code of practice. If it is the minister's intention to disclose the entire record, then there should be no difficulty in saying that. If that is not the minister's intention, then I think it is important to ask why. How can people defend themselves if they do not know what is in the report?

As part of my role as chancellor, I occasionally sit on church courts, which often function like the minister in this statute. They have a lot of information which they do not disclose to the person before the court, and that just galls me. How can you assess the case? Names are whited out, so you do not know who has made the comment. How can you argue about the veracity of the comment if you are precluded from saying, "That is so-and-so. So-and-so has had a problem with me since X"?

It seems to me that we pride ourselves in this country on full and fair disclosure, on openness. Our judicial system is designed — at least this is what I have believed my entire working life — so that our decisions can stand the light of day because everything is on the table.

That is what makes Canada such a wonderful place. When we tell someone that he or she is no longer deserving of citizenship, surely we have some obligation to give that person a reason. That reason should be subject to public review. Then potential applicants will have some idea of what the standards really are, not what they are said to be. I do not know if that helps.

**Senator Andreychuk:** Ms Protich, did you touch on the burden of proof earlier?

**Ms Protich:** I touched on the standard of proof and the shifting of the burden of proof in clause 17(3). My friend spoke about it in more general terms.

There are two issues. Is the standard of proof to be "reasonably" satisfied or just generally satisfied? Is there a reasonable override of the minister's power, or is it completely subjective? In reviewing the standard of proof, is the test one of reasonable doubt? That is the test in most criminal and quasi-criminal proceedings, and I think this process is more like a quasi-criminal proceeding than a civil proceeding. The civil standard of proof, which is the balance of probabilities, means 50 per cent plus one.

The other issue is in clause 16(3). We have talked about the language used here, of knowingly concealing material circumstances, false representation and fraud. That clause is called "Presumption" in the margin notes. Now margin notes are not meant to be dispositive, but they do give some hint of what is meant. I must confess I have read that clause over and over again, and I do not understand it. Perhaps it is trying to say that a false declaration on a citizenship application leads to a presumption that the applicant knowingly breached the standards, and but for that, citizenship would not have been granted. That would be consistent with the margin note. That would mean the applicant must disprove that citizenship was granted on the basis of the false

Il me semble que, lorsqu'on parle de questions aussi fondamentalement importantes, il devrait y avoir un code de pratique très clair. Si le ministre a l'intention de communiquer tous les dossiers, alors il ne devrait pas être difficile de le préciser. Si ce n'est pas l'intention du ministre, alors j'estime important d'en connaître la raison. Comment peut-on se défendre si on ignore ce qui est dans le rapport?

En tant que chancelier, il m'arrive de faire partie de tribunaux d'église, qui remplissent souvent les fonctions que cette loi confère au ministre. Ils disposent de beaucoup d'informations qu'ils ne divulguent pas à la personne qui comparaît, ce qui m'agace vraiment. Comment peut-on évaluer le dossier? Les noms sont effacés, si bien qu'on ne sait pas qui a fait la déclaration. Comment juger de sa véracité si on ne peut pas dire: «C'est un tel qui a dit cela, et cette personne a des problèmes avec moi depuis tant de temps»?

Il me semble que nous sommes fiers, dans notre pays, que des informations complètes et justes soient communiquées ouvertement. Notre système judiciaire est conçu — du moins c'est ce que j'ai toujours cru depuis que je travaille — de façon à ce que nos décisions puissent être exposées au grand jour parce que tout est ouvert.

C'est ce qui fait du Canada un endroit si merveilleux. Quand on annule la citoyenneté de quelqu'un, on a sûrement l'obligation de lui expliquer pourquoi. Ces raisons devraient être soumises à un examen public. Les demandeurs éventuels auront ainsi une idée de ce que les critères sont vraiment, et non pas de ce qu'on prétend qu'ils sont. Je ne sais pas si c'est clair.

**Le sénateur Andreychuk:** Madame Protich, avez-vous parlé du fardeau de la preuve plus tôt?

**Mme Protich:** J'ai parlé du critère de la preuve et du déplacement du fardeau de la preuve au paragraphe 17(3). Ma collègue en a parlé en termes plus généraux.

Il y a deux problèmes. Le critère de la preuve doit-il être respecté d'une manière qui soit «raisonnable» ou simplement de façon générale? La primauté du pouvoir du ministre est-elle raisonnable ou complètement subjective? Pour établir la preuve, le doute raisonnable est-il un critère? C'est le critère considéré dans les causes criminelles et quasi criminelles, et je pense que nous avons affaire ici davantage à une procédure quasi criminelle qu'à une procédure civile. En matière civile, la preuve est établie en fonction de la prépondérance des probabilités, ce qui veut dire 50 p. 100 plus un.

L'autre problème vient du paragraphe 16(3). On parle dans cet article de fraude, d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. C'est ce qu'on appelle, dans la marge, «présomption». Les inscriptions en marge n'ont pas de valeur juridique, mais elles donnent une idée du sens de la disposition. Je dois avouer avoir lu et relu cette disposition sans avoir réussi à la comprendre. Elle veut peut-être dire qu'une fausse déclaration lors d'une demande de citoyenneté permet de présumer que le demandeur a enfreint sciemment les règles et que, sans cela, la citoyenneté n'aurait pas été accordée. Ce serait conforme à la note en marge. Ainsi, le demandeur devrait démontrer qu'il est faux de croire que la citoyenneté lui a été

declaration, rather than the minister being required to prove that the applicant knowingly lied. A very significant burden is shifted by that clause, if that is what it means.

Another way of reading the clause is as an attempt to define those terms, but if that is the intent, I am lost. I do not understand that.

**Senator Andreychuk:** Are you saying that an applicant accused of fraud or false representation has to show that the immigration officer or the citizenship process did not use that false material fact to grant the citizenship?

**Ms Protich:** That is how I read that clause. That is consistent with its title of "Presumption." If that is so, it is very difficult to successfully defend against it.

**Senator Andreychuk:** Would that defence necessitate obtaining the original departmental records? An applicant may have independent information as to what went on in the initial citizenship process, but it could be 20 years later that the charge is brought. How would the applicant get the departmental records showing just how the citizenship decision was made?

**Ms Protich:** Could he or she get them even if they do exist? Each case would depend on its own facts for proof. Those documents may be necessary to meet the burden of proof, if that is how the clause is ultimately interpreted.

**Ms Lowthian:** We have big concerns in this area. We have already met with people who have been accused of doing something wrong. We have been told that the Department of Immigration does have a file on each accused person, but that the file cannot be released under the Privacy Act. The government is insulated from transparency by the Privacy Act and the national security issue. Meanwhile, in that same process, individual rights are trampled on because the accused cannot defend themselves appropriately. This is a primary concern for us as well.

**The Deputy Chairman:** Do I understand that this "presumption" in the statute, which is a form of legal presumption, is contrary to the presumption of innocence in the Charter?

**Ms Lowthian:** Yes. It places the burden on the individual, does it not?

**The Deputy Chairman:** It is a question of degree, of course. Not all shifting of the evidentiary burden is necessarily against the presumption of innocence in the Charter. If the shift is great, and there is no opportunity to rebut the presumption, then it may be against the Charter.

The more I hear, the more it seems your thesis is that the clause goes against the presumption of innocence. Are you going that far?

**Ms Protich:** I am a lawyer, so I do not tend to go that far easily. I never second-guess the judges' decisions because I am

accordée au moyen d'une fausse déclaration, et ce ne serait pas au ministre de prouver qu'il a menti en connaissance de cause. Il y a un important déplacement du fardeau de la preuve, si c'est ce qu'on veut dire.

On pourrait aussi interpréter la disposition comme tentant de définir les termes mais, si c'est son intention, je ne comprends vraiment pas.

**Le sénateur Andreychuk:** Voulez-vous dire que le demandeur accusé de fraude ou de fausse déclaration doit prouver que l'agent d'immigration ou le bureau de la citoyenneté ne s'est pas fondé sur de faux documents pour lui accorder la citoyenneté?

**Mme Protich:** C'est ce que je comprends. Cela concorde avec le titre de la disposition qui est «Présomption». Si c'est le cas, il est très difficile de défendre sa cause avec succès.

**Le sénateur Andreychuk:** La défense nécessiterait-elle l'obtention de documents originaux du ministère? Un demandeur peut disposer d'autres informations sur ce qui s'est passé au cours des premières procédures de citoyenneté, mais l'accusation peut être faite 20 ans plus tard. Comment le demandeur peut-il obtenir les documents du ministère indiquant comment la décision sur sa citoyenneté a été prise?

**Mme Protich:** Pourrait-il les obtenir même s'ils existent? Les faits à prouver seraient différents dans chaque cas. Il est possible que ces documents soient nécessaires pour faire la preuve, si c'est ainsi que cette disposition doit être interprétée.

**Mme Lowthian:** Nous avons d'importantes réserves à ce sujet. Nous avons déjà rencontré des gens qui ont été accusés d'avoir fait quelque chose de répréhensible. On nous a dit que le ministère de l'Immigration avait un dossier sur chaque personne accusée, mais que ce dossier ne peut être divulgué en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. La Loi sur la protection des renseignements personnels et des raisons de sécurité nationale exemptent le gouvernement de l'obligation de faire preuve de transparence. Par ailleurs, les droits des particuliers sont bafoués parce que les accusés ne peuvent pas se défendre convenablement. C'est très préoccupant pour nous.

**Le vice-président:** Est-ce à dire que la «présomption» du projet de loi, qui est une forme de présomption légale, est incompatible avec la présomption d'innocence de la Charte?

**Mme Lowthian:** Oui. Le fardeau de la preuve appartient à l'accusé, n'est-ce pas?

**Le vice-président:** C'est une question de degré, bien sûr. Le déplacement du fardeau de présentation n'est pas toujours nécessairement incompatible avec la présomption d'innocence de la Charte. Si le déplacement est important et qu'il n'est pas possible de réfuter cette présomption, cela peut alors être contraire à la Charte.

Vous semblez soutenir que cette disposition va à l'encontre de la présomption d'innocence. Allez-vous aussi loin que cela?

**Mme Protich:** Je suis avocate, et je ne tiens pas à aller aussi loin facilement. Je ne reconsidère jamais les décisions des juges

usually wrong. There is a possibility that the Charter could be breached on certain facts.

**The Deputy Chairman:** You raise the point.

**Ms Protich:** There may be facts on which the Charter is not breached because the problem can be resolved in other ways, but in other cases, the argument may be successful. The process might be defensible under Section 1 of the Charter. That is why I hesitate. Sometimes a situation looks quite wrong at first blush, but then Section 1 comes into play and takes care of everything.

This bill is drafted to give broad, unfettered discretion to the minister and the Governor in Council. A court may very well look at the broad thrust of the bill and interpret it as a clear intention to give overriding powers to the minister. Therefore it is questionable.

**Senator Andreychuk:** When a minister has these broad powers of discretion, accountability comes through the ballot box rather than through any due process model?

**Ms Protich:** I think that is right.

**Senator Andreychuk:** It is a question of faith in the government.

**Ms Protich:** It is also a question of knowledge. How does one know what has happened? As my friend said, many things are not disclosed because of the Privacy Act provisions.

Personally, as a lawyer, I would have less difficulty with the powers of the minister and Governor in Council if there were greater transparency and flow of information in the decision-making process. If this kind of adjudicative system were balanced with full disclosure of all relevant materials, and with the accused's right to appear with counsel and to make submissions, I would be less bothered. Whether the process is through the Governor in Council or through a delegate of the minister, it should be judicial or quasi-judicial in nature, rather than very secretive.

An applicant has very little ability to get the information necessary to prepare a defence. Who knows what is done with it once it has been compiled? When these two problems are combined, no matter where one turns, the minister has the power and the applicant must dance to her tune.

**Senator Andreychuk:** You were making the point that it was unfair. You were being less legalistic and speaking more to the practical effect on your organization. Some people have defended this bill by asking why people who have been granted citizenship other than by birth would feel undermined or threatened by this bill if they have done nothing wrong. They say this bill is really geared to those nefarious people who subverted our laws to get here, and that the average new citizen should not feel threatened.

**Ms Lowthian:** The threat comes not from being unable to defend oneself, but from being unable to defend oneself fully. Suppose, for example, that I came to this country and filled out an application using a wrong date or some false information. I am not saying I should not be punished for that, but weighing my right to

parce que j'ai habituellement tort. Il est possible que l'on porte atteinte à la Charte dans certains cas.

**Le vice-président:** Vous soulevez la question.

**Mme Protich:** On n'enfreint pas toujours la Charte quand le problème peut être résolu d'une autre façon mais, dans d'autres cas, c'est une possibilité. Les procédures pourraient être valables aux termes de l'article 1 de la Charte. C'est pourquoi j'hésite. Parfois, une situation semble très condamnable à première vue, mais l'article 1 vient régler tout le problème.

Le projet de loi est rédigé de façon à conférer un pouvoir discrétionnaire vaste et absolu au ministre et au gouverneur en conseil. Un tribunal, qui examinerait l'intention du projet de loi, pourrait interpréter qu'il confère des pouvoirs absolus au ministre. C'est donc discutable.

**Le sénateur Andreychuk:** Quand un ministre détient d'aussi vastes pouvoirs, c'est au moment des élections qu'il rend des comptes et non par des procédures équitables.

**Mme Protich:** Je pense que c'est juste.

**Le sénateur Andreychuk:** Il s'agit de faire confiance au gouvernement.

**Mme Protich:** C'est aussi une question de connaissance. Comment sait-on ce qui s'est passé? Comme ma collègue l'a dit, beaucoup de choses ne sont pas divulguées à cause de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Personnellement, en tant qu'avocate, j'aurais moins de mal à accepter les pouvoirs du ministre et du gouverneur en conseil s'il y avait plus de transparence et de communication dans le processus décisionnel. Si ce processus judiciaire était équilibré par la divulgation complète de tous les documents pertinents et par le droit de l'accusé de comparaître avec son avocat pour faire des représentations, je serais moins inquiète. Même s'il y a intervention du gouverneur en conseil ou d'un délégué du ministre, il faudrait préserver la nature judiciaire ou quasi judiciaire de la procédure, au lieu de la tenir aussi secrète.

Une personne a très peu les moyens d'obtenir les renseignements nécessaires à la préparation de sa défense. Qui sait ce que l'on en a fait après en avoir pris connaissance? Dans pareille situation, le ministre a toujours le pouvoir et le demandeur doit faire ses quatre volontés.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous nous avez dit que c'était injuste. Vous avez parlé davantage de l'effet concret pour votre organisme que des aspects juridiques. Certains ont pris la défense du projet de loi en demandant pourquoi ceux qui ont obtenu la citoyenneté autrement que par la naissance se sentiraient menacés par ce projet de loi s'ils n'ont rien à se reprocher. Selon eux, le projet de loi vise vraiment les gens sans scrupules qui ont contourné nos lois pour s'installer ici, et le nouveau citoyen ordinaire ne devrait pas se sentir menacé.

**Mme Lowthian:** La menace ne vient pas de l'incapacité de se défendre soi-même, mais de l'incapacité de se défendre pleinement. Supposez par exemple, qu'après mon arrivée dans ce pays j'ai indiqué une mauvaise date ou de faux renseignements sur ma demande. Je ne dis pas que je devrais être punie pour cela,

citizenship should include the kind of citizen I have been. Am I non-violent? Do I follow the laws of this country?

It is not a question of feeling threatened. I want to make sure, if the minister says to me, "I think you came to this country by fraudulent means," that I have every opportunity to defend myself against whatever she accuses me of. I want all the information she has. I want to be able to say, "I can prove I am a legitimate citizen and have a right to be here." If I made a mistake, I will take my punishment, and that is fine. We are not suggesting that those who came to this country illegally should be allowed to stay. It is a privilege to be a Canadian. We are saying that the process has to be fair and equitable and cannot be left to a discretionary power. It has to be perceived as being unbiased. The way it is now, it is perceived as completely biased. That is where the threat lies, not in making sure that every Canadian citizen has the legal right to be here. That is fine. We agree with that. We want to make sure the process is legal.

**Ms Protich:** If I could add to that, the same analysis applies when you ask why you need all these procedural protections and rights if you are not a criminal. If you have not committed a crime, you should not need to worry about whether or not the Crown discloses its case to you. However, we all know that, notwithstanding the best of intentions and a very good system, mistakes are made. Only when you have due process can those mistakes come to light and people have true justice.

**Ms Lowthian:** Again, it is a presumption of innocence.

**Senator Pearson:** Following up on that, do I understand you to say you would not want to there to be any ministerial discretion whatsoever?

**Ms Lowthian:** I think it is a mistake to place the discretionary power primarily in the hands of the minister, because there have been past instances where the judgment and the information have been faulty. What evidentiary standards do we have when it is up to ministerial discretion? If it is judicial discretion, there are standards by which the evidence must be produced, tested, and defended. There are no such standards with ministerial discretion.

**Senator Pearson:** I agree with that, but the minister noted that if you leave it entirely to the judicial system, then all judgments are made on the basis of law, and there is no room for humanitarian and compassionate considerations.

**Ms Lowthian:** However, when it comes to revocation of citizenship, you are testing whether or not this individual lied or made false representations.

**Senator Pearson:** The minister could find that the person did lie, but for reasons that you suggested. The legal system has less flexibility. It cannot say, "I am sorry for you, and I am

mais dans la détermination de mon droit à la citoyenneté, on devrait tenir compte du genre de citoyenne que j'ai été jusqu'à maintenant. Suis-je une personne non violente? Est-ce que je respecte les lois du pays?

Il ne s'agit pas de se sentir menacé. Si la ministre me dit «Je pense que vous êtes arrivée au pays par des moyens frauduleux», je veux avoir la certitude que j'ai toutes les possibilités de me défendre contre les accusations portées contre moi. Je veux connaître tous les renseignements dont elle dispose. Je veux pouvoir dire: «Je peux prouver que je suis une citoyenne légitime et que j'ai le droit d'être ici.» Si j'ai commis une erreur, je vais accepter la sanction qui m'est imposée et c'est normal. Nous ne laissons pas entendre que ceux qui sont entré dans ce pays illégalement devraient être autorisés à y rester. C'est un privilège que d'être Canadien. Nous affirmons que le processus doit être juste et équitable et qu'il ne peut pas dépendre d'un pouvoir discrétionnaire. Il doit être perçu comme impartial. Pour l'instant, il est perçu comme étant tout à fait partial. C'est de là que vient la menace, non du fait qu'on veut s'assurer que tous les citoyens canadiens ont le droit légal d'être au pays. C'est normal. Nous sommes d'accord là-dessus. Nous voulons nous assurer que le processus est légal.

**Mme Protich:** Si je peux me permettre, j'ajouterais que la même analyse s'applique lorsqu'on demande ce qui justifie l'existence de ces protections et de ces droits en matière de procédure si on n'est pas un criminel. Si quelqu'un n'a rien à se reprocher, il ne devrait pas avoir à se demander si l'État doit lui communiquer les détails de l'étude de son cas. Néanmoins, nous savons tous que, malgré les meilleures intentions, des erreurs se produisent même dans un très bon système. Ce n'est que lorsqu'il y a une application régulière de la loi que les erreurs sont mises en lumière et que justice est véritablement rendue.

**Mme Lowthian:** Encore une fois, c'est la présomption d'innocence.

**Le sénateur Pearson:** Si je comprends bien, vous affirmez que le ministre ne devrait avoir aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard?

**Mme Lowthian:** Je pense que c'est une erreur de confier un pouvoir discrétionnaire principalement au ministre parce que dans le passé, il y a eu des jugements fautifs et de l'information erronée. De quelles normes disposons-nous en matière de preuve lorsque la question relève de la discrétion ministérielle? En matière judiciaire, des normes régissent la production et la vérification des éléments de preuve ainsi que l'argumentation. Ces normes ne s'appliquent pas au pouvoir discrétionnaire du ministre.

**Le sénateur Pearson:** Je partage cet avis. Cependant, la ministre a signalé que si on s'en remet entièrement au système judiciaire, alors tous les jugements sont fondés sur la loi, et ni les considérations humanitaires ni la compassion n'entrent en jeu.

**Mme Lowthian:** Toutefois, lorsqu'il est question de révocation de la citoyenneté, on vérifie si une personne a menti ou a fait des déclarations mensongères.

**Le sénateur Pearson:** Le ministre pourrait établir que la personne a effectivement menti, mais pour les raisons que vous avez signalées. Le système judiciaire est moins souple. Dans ce

compassionate.” It is similar to the issue of drug testing at the Olympics and the Romanian who was stripped of her gold medal. There was no discretion possible. A certain chemical showed up in her drug test, and that was it. I would be concerned if there were no discretion.

**Ms Lowthian:** In my mind, laws are always technically interpreted based on circumstances as well. If I can prove that I did not lie, or that I lied under exceptional circumstances or something of that nature, the judiciary still has discretionary power to weigh that information, based on how the legislation is written. I trust a jury of my peers or a judge to balance and weigh the information in an unbiased manner more than I trust a politically influenced individual or group. There is too much flexibility there.

**Senator Pearson:** That is an ideological statement. We will leave it at that.

**Senator Moore:** Ms Protich, in your brief dealing with the public interest prohibition, you state that a definition of “public interest” in this context should be included in the bill, and that the breadth of this clause as it now stands means there is no opportunity for a review of such a decision, nor for an assessment of whether or not it is appropriate.

Ms Lowthian, I did not see anything in your brief dealing with “public interest.” I thought I might. I recall a situation in the mid 1980s, involving the Right Honourable Joe Clark, when a newspaper alleged that the World Sikh Organization was a terrorist organization. Do you have any comment with respect to that vis-à-vis the public interest? That situation could, quite foreseeably, fall under that clause.

**Ms Lowthian:** I agree. Two of the biggest problems our organization has battled since its inception in 1984 are stigmas and stereotypes. Without evidence and without proof, Mr. Clark wrote a letter and labelled us as something. We opened our doors and said, “Scrutinize us completely. Provide evidence. Charge us and prosecute us. Otherwise, do not mention it. We are not terrorists. If you can prove we are, then we deserve everything we get. Otherwise, how can you possibly slander us in this way?” Unfortunately, we have seen cases where applicants were slandered by stigma, stereotype, and foreign influences. Some countries do not like political activism, and the political activists who come to this country and become citizens are targeted by foreign nationals. It does happen. It is not unusual.

We certainly want to ensure that the public interest is primary. We do not want terrorists. We do not want violent criminals. Nobody does. We want the process to ensure that such people are kept out, but also that people are not labelled as being something they are not. These are refugees seeking asylum. They are being

contexte, il est impossible de dire: «Je suis désolé pour vous et je fais preuve de compassion». Cela ressemble à la question du contrôle du dopage aux Jeux olympiques et à la situation de l'athlète roumaine qui a perdu sa médaille d'or. Aucun pouvoir discrétionnaire ne pouvait être exercé dans ce cas. Le test de dépistage a révélé la présence d'une substance chimique et l'affaire a été classée. Je serais inquiète s'il n'y avait pas de pouvoir discrétionnaire.

**Mme Lowthian:** À mon point de vue, les lois sont en principe toujours interprétées compte tenu des circonstances. Si je peux prouver que je n'ai pas menti ou que j'ai menti à cause de circonstances exceptionnelles ou de quelque chose du genre, le corps judiciaire a toujours le pouvoir discrétionnaire de tenir compte de ce renseignement en fonction du libellé de la loi. Je pense qu'un jury constitué de pairs ou un juge peut mieux évaluer de façon impartiale l'information fournie qu'une personne ou un groupe subissant une influence politique. La marge de manoeuvre est trop grande en pareil cas.

**Le sénateur Pearson:** Vous faites là un énoncé idéologique. Nous allons nous en tenir là.

**Le sénateur Moore:** Madame Protich, dans votre mémoire, vous dites au sujet de l'interdiction pour motif d'intérêt public qu'il faudrait que ce projet de loi inclue une définition de l'expression «intérêt public» et que la portée de l'article du projet de loi tel que libellé signifie qu'il est impossible de demander une révision de la décision ou une évaluation de sa pertinence.

Madame Lowthian, je ne vois rien dans votre mémoire au sujet de l'intérêt public. Je me serais attendu au contraire. Je me souviens d'un incident survenu vers le milieu des années 80 et mettant en jeu le Très honorable Joe Clark, quand un journal a prétendu que le World Sikh Organization était un groupe terroriste. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet par rapport à l'intérêt public? Un pareil incident pourrait facilement tomber sous le coup de cet article.

**Mme Lowthian:** J'en conviens. Deux des plus grands obstacles qu'a eus à surmonter notre organisme depuis sa formation en 1984 sont les stéréotypes et les stigmates. Sans preuve, M. Clark a écrit une lettre dans laquelle il nous a apposé une étiquette. Nous avons ouvert nos portes tout grand et avons dit que nous n'avions rien à cacher, qu'on pouvait venir voir. Nous avons demandé qu'on nous fournisse la preuve, qu'on nous accuse et qu'on nous poursuive, sans quoi qu'on cesse d'en parler. Nous avons nié être des terroristes. Si on pouvait le prouver, nous méritions tout ce qui nous arrivait, mais, si on ne pouvait pas le prouver, comment pouvait-on nous calomnier ainsi? Malheureusement, il est arrivé que des demandeurs fassent l'objet de diffamation, que ce soit par stigmates, par stéréotypes ou sous l'influence de gouvernements étrangers. Certains pays n'aiment pas le militantisme politique, et les militants qui viennent au Canada et obtiennent la citoyenneté sont la cible de ressortissants étrangers. Cela se produit et n'a rien d'inhabituel.

Nous tenons certes à faire en sorte que l'intérêt public prime sur le reste. Nous ne voulons pas de terroristes. Nous ne voulons pas de criminels violents. Nul n'en veut. Nous souhaitons que le processus réussisse à filtrer ces personnes. Par contre, il faudrait aussi éviter d'accuser à tort des personnes. Ce sont des réfugiés

persecuted in their own country. That is why they come to Canada. That is why they want to be citizens. They want the glow of freedom.

How do we adjudicate that? Do we adjudicate it based on fact, or do we adjudicate it based on stigmas, stereotypes, labels, political influence, and opinion? We want it to be tested. We want the evidence to be disclosed. We want the evidence to be produced and defended. If, on the balance of evidence and without reasonable doubt, it is found that an individual has committed these crimes, then fine, that individual does not deserve citizenship. We have no problem with that.

We cannot let influences like Mr. Clark colour decisions about a whole community, about individuals from that community who apply. These are individual cases and must be based on their own merits, and that is what we want to ensure.

**Mr. Ajit Sahota, Executive Member, World Sikh Organization:** I have been a Canadian citizen for the last 30 years, and I work for the Department of Agriculture here as a biologist. I have always been an upright citizen of Canada, supporting all Canadian values. For the last several years, CSIS has been piling up false evidence. Foreign governments are always fabricating evidence, and it is piling up here. It is hidden under "national security," so it cannot be produced. I have been asking for the last six years, under the information act, to see the information in my file, but everything is deleted for reasons of national security. They sent me a reply about a week ago, and everything was blocked out. I am an upright citizen of this country. There is evil torture taking place in India, and I have to speak out against the people who are torturing and killing. It is a daily occurrence in hundreds of places. People disappear completely after torture. We cannot even speak about that.

I face difficulties in my daily life here. If I go to the United States on a duty trip for the government, I am held up at the airport and delayed in getting on my plane.

My colleagues will board the plane first and I will board at the last minute because every item I have will be checked. This is how I have been harassed. That is why I have been asking what is on my file to cause me to be scrutinized so much.

Most of the evidence that CSIS has is hearsay. It is fabricated evidence from foreign governments. If I apply for a visa, they will deny my request. If they give me the visa, they will turn me back at the airport in New Delhi. Several people from our organization have experienced this kind of harassment.

Honourable senators, I am a Canadian citizen. Tomorrow I can be stripped of my citizenship because of fabricated evidence against me. This is the kind of situation we are facing. Most people who come here cannot even afford a lawyer to defend them. Everything is done under the hidden requirements of

qui demandent l'asile. Ils sont persécutés dans leur propre pays. C'est pourquoi ils viennent au Canada. C'est pourquoi ils souhaitent devenir des citoyens canadiens. Ils souhaitent être libres.

Comment se prononcer dans de pareilles situations? Allons-nous nous en remettre aux faits ou décider en fonction de stigmates, de stéréotypes, d'étiquettes, d'influences politiques et d'opinions? Il faudrait que tout cela résiste à un examen. Nous souhaitons que la preuve soit communiquée. Nous souhaitons que la preuve soit produite et défendue. Si, après avoir examiné la preuve, on a la conviction hors de tout doute raisonnable qu'une personne a commis ces crimes, alors cette personne ne mérite pas la citoyenneté. Cela ne nous pose aucun problème.

Par contre, nous ne pouvons pas laisser des personnes comme M. Clark influencer des décisions au sujet de tout un groupe de la société, au sujet de membres de ce groupe qui demandent la citoyenneté. Ce sont des demandes individuelles qui doivent être jugées selon leur valeur propre, et c'est ce que nous cherchons à garantir.

**M. Ajit Sahota, membre de l'exécutif, World Sikh Organization:** J'ai la citoyenneté canadienne depuis 30 ans et je travaille au ministère de l'Agriculture, ici à Ottawa, en tant que biologiste. J'ai toujours été un citoyen modèle du Canada et j'épouse toutes les valeurs canadiennes. Depuis quelques années, le SCRS accumule les fausses preuves. Les gouvernements étrangers sont constamment en train de fabriquer des preuves qui s'accumulent ici. On invoque la «sécurité nationale» pour éviter de les produire. Je demande depuis six ans, aux termes de la Loi d'accès à l'information, de consulter mon dossier, mais tout en est effacé pour des motifs de sécurité nationale. On m'a envoyé une réponse il y a une semaine environ, et tout avait été effacé. Je suis un citoyen modèle du Canada. On commet des actes de torture diaboliques en Inde, et je suis obligé de dénoncer les tortionnaires et les tueurs. De pareils actes se commettent tous les jours dans des centaines de villages. On ne revoit plus les personnes torturées. On ne peut même pas en parler.

J'affronte des difficultés tous les jours ici. Si je voyage officiellement aux États-Unis, je suis retenu à l'aéroport et je prends l'avion en retard.

Mes collègues montent à bord, puis je monte à la dernière minute parce qu'on a inspecté tout ce que j'avais avec moi. C'est ainsi qu'on me harcèle. Et c'est pourquoi je demande à savoir ce qu'il y a dans mon dossier, afin de savoir pourquoi on me suit d'aussi près.

La plupart des preuves dont dispose le SCRS est de l'ouï-dire. La preuve est fabriquée par des gouvernements étrangers. Si je demande un visa, ils vont rejeter ma demande. S'ils me donnent le visa, ils vont me refuser l'entrée à l'aéroport de New Delhi. Plusieurs membres de notre organisme ont subi ce genre de harcèlement.

Honorables sénateurs, je suis un citoyen canadien. Demain, on peut révoquer ma citoyenneté en raison de preuves fabriquées contre moi. C'est le genre de situation à laquelle nous faisons face. La plupart de ceux qui immigreront ici ne peuvent même pas se payer les services d'un avocat pour se défendre. Tout se fait

national security. This is an injustice happening in Canada. That is why we are here to request that this bill be amended to allow for judicial hearings.

**The Deputy Chairman:** I wish to thank you for your presentation. I am sure your concerns will be taken into account by all honourable senators when they come to a final decision on Bill C-16.

Our next witness is Mr. Hudda, who is director of the Islamic Humanitarian Service.

**Mr. Shafiq Hudda, Director, Islamic Humanitarian Service:** I will begin with the name of God, the most merciful and compassionate.

Honourable senators, thank you for giving me this opportunity to share a few thoughts with you. One of the disadvantages of being a subsequent speaker on an issue is that many of your points have been made. I will try not to repeat many of the arguments that have been put forward, although I do wish to highlight a couple of them with your permission.

First, putting authority for the revocation of citizenship in the hands of a cabinet minister is naturally subject to abuse. I would say it is a probability rather than a possibility. I am not a lawyer, so I will not be able to speak in legal terms. My assessment is based on the discussion that has been taking place in Parliament, as well as discussions I have had in various cities in Canada. The Islamic Humanitarian Service has offices in Vancouver and Edmonton and our head office is in Kitchener, Ontario. We have active volunteers throughout Canada. We have been attempting to assess the reaction of our members across the country.

We are very concerned about the degree of authority entrusted to one cabinet minister. We have had good working relationships with various governments and we do not want to put a political stripe on any bill or initiative. However, to entrust one individual with the authority to revoke citizenship is open to abuse and quite dangerous.

As the name of the bill suggests, we do respect Canadian citizenship as a privilege. It should not be an automatic right. One of the things that this bill does is categorize citizens. It allows those who were born in Canada to be exempt from the provision of this bill all together, while those who migrated here are not.

I was born in Uganda, for example, but I have known no other home but Canada. I was five years old when we were exiled from my country of birth and forced to flee from the regime of Idi Amin.

The looming shadow that hangs over me is the fear that any time a government changes, or some authority decides to levy some information against me or claim that I was involved in a war crime in another country, or indeed that I was involved in any crime, I could lose my citizenship. Canada may find itself in a state of hostility with a nation whose people are fighting for freedom. They may be involved in activities that are deemed to be criminal and destabilizing by the dictator or the tyrant of the day.

sous le couvert de la sécurité nationale. C'est une injustice qu'on commet ici, au Canada. C'est pourquoi nous sommes venus témoigner. Nous demandons que le projet de loi à l'étude soit modifié de manière à prévoir des enquêtes judiciaires.

**Le vice-président:** Je tiens à vous remercier de votre exposé. Je suis convaincu que tous mes collègues tiendront compte de vos préoccupations lorsqu'ils se prononceront au sujet du projet de loi C-16.

Le prochain témoin est M. Hudda, directeur du Islamic Humanitarian Service.

**M. Shafiq Hudda, directeur, Islamic Humanitarian Service:** Je commencerai par invoquer Allah, le Très grand et miséricordieux.

Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à partager quelques réflexions avec vous. Un des désavantages de n'être pas le premier à prendre la parole est que votre prédécesseur a déjà dit une bonne partie de ce que vous saviez à dire. Je n'essaierai pas de reprendre de nombreux arguments qui ont été avancés, bien que je tiens à en souligner quelques-uns, avec votre permission.

Je trouve inquiétant, en premier lieu, de remettre entre les mains d'un membre du Cabinet le pouvoir de révoquer la citoyenneté. À mon avis, les abus sont une probabilité plutôt qu'une possibilité. Je ne suis pas avocat, de sorte que je ne m'exprimerai pas en termes juridiques. Mon opinion se fonde sur le débat qui a lieu au Parlement, ainsi que sur des discussions que j'ai eues dans diverses villes canadiennes. Le Islamic Humanitarian Service a des bureaux à Vancouver et à Edmonton, et son siège social se trouve à Kitchener, en Ontario. Il compte des bénévoles actifs partout au Canada. Nous avons essayé de juger la réaction de nos membres d'un bout à l'autre du pays.

Le degré de pouvoir confié à un seul membre du Cabinet nous préoccupe énormément. Nous avons eu de bonnes relations de travail avec les divers gouvernements et nous ne souhaitons pas qu'un projet de loi ou une initiative ait des connotations politiques. Toutefois, le fait de remettre entre les mains d'une seule personne le pouvoir de révoquer la citoyenneté est très dangereux, car cela ouvre la porte aux abus.

Nous comprenons que la citoyenneté canadienne est un privilège, que ce n'est pas un droit conféré d'office. Par contre, dans le projet de loi à l'étude, on catégorise les citoyens. Il permet à ceux qui sont nés au Canada de se soustraire entièrement de son application, alors que ceux qui ont immigré y sont assujettis.

Ainsi, bien que je sois moi-même né en Ouganda, je n'ai pas connu d'autre foyer que le Canada. J'avais cinq ans quand ma famille s'est exilée pour fuir le régime d'Idi Amin.

Mon épée de Damoclès, c'est la crainte de perdre ma citoyenneté parce que le pouvoir a changé de mains ou qu'une instance a décidé de recueillir de l'information à mon sujet ou de m'accuser d'avoir participé à des crimes de guerre dans un autre pays ou, en fait, à quelque crime que ce soit. Le Canada pourrait être en état de guerre ou vivre des tensions avec un autre pays dont des ressortissants luttent pour leur liberté. Ils pourraient être engagés dans des activités réputées criminelles et déstabilisatrices.

That is a reason for people to flee. These people are then refugees and must be exiled because they have lost their homes. Canada will take these people in, whether they are refugees or immigrants from a third country. We have had examples of that throughout the Middle East, Central America, South America, everywhere.

As a result of the hostility between Canada and that nation, these individuals are welcomed into our country and granted Canadian citizenship after the three-year wait and all the other requirements. If, hypothetically, the situation changes in their home country and a government perhaps less hostile to Canada takes power and relations change politically, diplomatically and economically — as we have seen in our recent relations with China — what will happen to those in Canada who were involved in the uprisings or supposed crimes in the past? Suddenly, the countries are friendly and the government of that nation can say that this or that person was involved in crimes, or this person committed an act of destabilization, or whatever. With this bill, from a diplomatic perspective, the Government of Canada would need to at least consider the situation as a show of respect to the other nation. What will happen to these people who have made Canada their home?

I mentioned in my summary that the United Nations has called Canada the best country in which to live because it has provided security, love, comfort and a multicultural dimension to all the people who have made Canada what it is today. However, except for those who were born here, a threat always remains. I cite my son as an example. He will never face that threat because he was born and brought up in Canada. There is no possibility of his having his citizenship revoked, whereas his blood father does face that threat. That could be beyond our control because of something that may have happened, a change that may have taken place.

Instead of creating these categories and making some Canadians second-class citizens, we are requesting all honourable senators to not allow discrimination of this magnitude to pass through Parliament. We have no problem with criminals having their citizenship revoked and being sent back to their countries of birth. However, there must be a very careful study of what happened, why it happened, and what were the circumstances in that country that forced them to do what they did.

Therefore, if there were some sort of judicial review, even if it were appealable to the Federal Court, that would satisfy our concerns on Bill C-16. As it now stands, the 5 million-plus people who emigrated to Canada and made it their home feel threatened.

One honourable senator said that if you have done nothing wrong, you have nothing to worry about. However, at the time that people fought for their country, which is a natural thing to do, it may not have been perceived as wrong, but perceptions change.

pour le dictateur ou le tyran en place. C'est une des raisons pour lesquelles les gens fuient. Ces gens deviennent alors des réfugiés et doivent s'exiler parce qu'ils ont perdu leur foyer. Le Canada accueille ces personnes, qu'il s'agisse de réfugiés ou d'immigrants d'un pays tiers. Nous avons vu des exemples de réfugiés du Proche-Orient, d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud et d'ailleurs.

En raison du climat d'hostilité qui règne entre le Canada et le pays, ces réfugiés sont bien accueillis, et on leur accorde la citoyenneté canadienne après la période d'attente d'usage, c'est-à-dire trois ans, s'ils satisfont à toutes les autres exigences. Supposons que la situation dans le pays d'origine change et qu'un gouvernement peut-être moins hostile au Canada prend le pouvoir. Il se peut que les relations changent, sur le plan politique, diplomatique et économique, comme cela s'est vu récemment dans nos relations avec la Chine. Qu'arrivera-t-il à ceux qui se trouvent au Canada et qui ont participé à des soulèvements ou à de présumés crimes dans le passé? Tout à coup, ces pays sont nos amis, et le gouvernement là-bas peut dire que telle ou telle personne a participé à la perpétration de crimes ou qu'elle a cherché à déstabiliser le régime ou je ne sais quoi encore. Dans l'optique du projet de loi à l'étude, sur le plan diplomatique, il faudrait que le gouvernement du Canada examine au moins la situation par égard pour l'autre pays. Qu'arrivera-t-il à ceux qui se sont établis au Canada?

J'ai mentionné, dans mon résumé, que les Nations Unies estiment que le Canada est le meilleur pays où vivre parce qu'il a su fournir un climat de sécurité, d'amour et de confort ainsi qu'une dimension multiculturelle à tous ceux qui ont fait du Canada ce qu'il est aujourd'hui. Toutefois, exception faite de ceux qui sont nés ici, la menace demeure. Permettez-moi de vous citer mon fils en exemple. Il n'aura jamais à vivre avec cette menace parce qu'il est né ici et a été élevé au Canada. On ne pourra jamais lui révoquer sa citoyenneté, alors que son père a constamment cette épée au-dessus de la tête. Il se peut que nous n'ayons pas de prise sur ce genre de situation en raison d'un changement qui est survenu.

Plutôt que de créer ces catégories et de faire de certains Canadiens des citoyens de second ordre, nous demandons à tous les honorables sénateurs d'empêcher qu'une mesure aussi discriminatoire soit adoptée au Parlement. La révocation de la citoyenneté de criminels et leur refoulement vers leur pays d'origine ne nous posent pas de problème. Par contre, il faut examiner avec beaucoup de soin ce qui s'est produit, en connaître les raisons et les circonstances pour savoir ce qui a obligé les personnes à agir ainsi.

Par conséquent, s'il y avait un quelconque mécanisme de révision judiciaire, même si on pouvait en appeler de la décision devant la Cour fédérale, cela dissiperait nos craintes au sujet du projet de loi C-16. Les plus de 5 millions d'immigrés établis au Canada se sentent menacés par le projet de loi tel que libellé actuellement.

Un honorable sénateur a dit que, si l'on n'a rien à se reprocher, on n'a pas à s'inquiéter. Toutefois, lorsque ces personnes se sont battues pour leur pays, ce qui est tout à fait naturel, cet acte n'était peut-être pas perçu comme étant mauvais, mais les perceptions

The country that was seen as hostile at that time may now be seen as friendly.

I wanted to bring those concerns to your attention and I hope that they will be considered in your deliberations.

**Senator Pearson:** Thank you for your presentation. You created an interesting image of doing something illegal when under the age of five.

**Mr. Hudda:** You never know. A crime is a crime.

**Senator Pearson:** What you are saying cuts both ways. We have received immigrants with open arms because we were engaged in hostility with the country with which they were in conflict, and we have been saddled with people who have not turned out to be model citizens.

I do not have as much confidence in the judicial process as some of my colleagues, in that I feel strongly the need to allow for compassion. I believe that there should be a capacity for making a humanitarian judgment, despite the fact that someone lied or did other things they were not supposed to do when they sought citizenship.

**Mr. Hudda:** I appreciate that. Without stereotyping the entire profession, I do not believe that the judiciary is infallible. It is subject to errors, as we have seen from various cases that have been re-opened here in Canada.

I suggest that one individual not be given that responsibility. Even a tribunal within cabinet would be preferable to one individual or the judiciary.

We must also remember that a minister can be swayed if an issue is politically charged. Former U.S. Senator Paul Findley wrote an interesting book called *They Dare to Speak Out* in which he highlighted how lobby groups were able to completely annihilate a congressman's sense of right and wrong through the fear of not being re-elected. That is a natural fear that must be addressed in this proposed legislation.

As the judiciary is not infallible and is subject to error, so is the political arena. The political arena may be more prone to that because politicians are elected. They may have to make decisions that are more publicly palatable than right.

**Senator Fraser:** I, too, was struck by your reference to having come here from Uganda. We all remember when Uganda and Kenya expelled whole communities and deprived those people of their citizenship. Britain also abandoned those people. I have enormous sympathy for your concerns. More than anyone else around this table, you have personal reasons for saying that we need all the guarantees we can get.

However, as a matter of principle, I would like to ask you two things. First, is it not necessary for a country to retain some political discretion to guard against genuine abuses? Second, is not your ultimate safeguard essentially the political will of the people rather than any system of laws? Any country can change

changing. Le pays qui à l'époque était perçu comme étant hostile pourrait maintenant être considéré comme un ami.

Je tenais à attirer votre attention sur ces points et j'espère que vous en tiendrez compte dans vos délibérations.

**Le sénateur Pearson:** Je vous remercie de votre exposé. Vous nous laissez une image intéressante, celle d'un enfant de moins de cinq ans qui aurait commis un acte illégal.

**M. Hudda:** On ne sait jamais. Un crime demeure un crime.

**Le sénateur Pearson:** Ce que vous dites vaut dans les deux sens. Nous avons accueilli à bras ouverts des immigrants parce que nous étions en état de guerre avec le pays avec lequel ils étaient en conflit et nous nous sommes retrouvés avec des personnes qui ne sont loin d'être des citoyens modèles.

Je ne fais pas autant confiance au processus judiciaire que certains de mes collègues, en ce sens que je crois fermement en la nécessité d'agir avec compassion. J'estime qu'il devrait y avoir moyen d'agir avec humanitarisme, en dépit du fait que la personne a menti ou a commis d'autres actes qu'elle n'était pas censée faire lorsqu'elle a demandé la citoyenneté.

**M. Hudda:** Je vous en sais gré. Sans vouloir stéréotyper toute la profession, je ne crois pas que le judiciaire soit infallible. Eux aussi commettent des erreurs, comme nous l'avons constaté dans diverses affaires qui ont dû être rouvertes ici au Canada.

Selon moi, il vaudrait mieux ne pas confier l'entière responsabilité à une seule personne. Même un tribunal formé au sein même du Cabinet serait préférable à une seule personne ou à l'appareil judiciaire.

Il faut aussi se rappeler qu'on peut faire changer d'idée un ministre quand la question est explosive sur le plan politique. L'ex-sénateur des États-Unis Paul Findley a rédigé un livre intéressant intitulé *They Dare to Speak Out*, dans lequel il explique comment les lobbyistes ont réussi à complètement annihiler la notion de bien et de mal chez un membre du Congrès en se servant de sa crainte de ne pas être réélu. C'est une crainte naturelle dont il faut tenir compte dans le projet de loi à l'étude.

La classe politique n'est pas à l'abri des erreurs non plus. En fait, elle pourrait y être encore plus encline parce qu'elle est élue. Elle peut être appelée à prendre des décisions qui, plutôt que d'être les bonnes, plaisent davantage au public.

**Le sénateur Fraser:** J'ai moi aussi été frappée par la mention que vous venez de l'Ouganda. Nous nous souvenons tous de cette période quand l'Ouganda et le Kenya expulsaient des groupes entiers et les privaient de leur citoyenneté. L'Angleterre les a aussi abandonnés. J'ai beaucoup de sympathie pour vos préoccupations. Plus que tous les autres à cette table, vous avez des raisons personnelles de dire qu'il faut prévoir toutes les protections possibles.

Cependant, par principe, j'aimerais vous demander deux choses. En premier lieu, n'est-il pas nécessaire pour un pays de conserver un certain pouvoir discrétionnaire politique afin de se protéger contre de véritables abus? Ensuite, votre meilleure protection n'est-elle pas essentiellement la volonté politique du

its laws. If things go really badly, it seems to me there is no country in the world that cannot change its laws.

Is it not going down an avenue of false hope to say that if we write absolutely everything into the law, we will be all right?

**Mr. Hudda:** To answer your first question, I would say that a country should definitely have the right to make discretionary decisions about who will be allowed to stay and who will not. Any nation can exile citizens for certain reasons and send them back to their original homeland.

As a result of my discussions with colleagues across Canada, I am concerned about the extent to which one individual is responsible for making that decision.

**Senator Fraser:** It is generally not the minister; it is cabinet.

**Mr. Hudda:** I would like it to be specified very clearly that the cabinet must agree unanimously, or by an overwhelming majority, or something to that effect. For example, the Minister of Immigration may, for some reason, have a bias against the country where I was born or with which I have been affiliated. There should be some right of appeal. I should be able to go to another minister, for example, for a hearing, rather than being at the mercy of a politically motivated minister.

As I said, if a certain constituency within a riding wants something to happen at the national level, that minister will have no choice but to support that. Otherwise, he or she will not be elected the next time around. That is a genuine fear for our elected leaders. We see this on a regular basis in the United States. The judges are elected. They do not necessarily do what is right. Rather, they may do what will get them re-elected, and I find that to be very dangerous.

**The Deputy Chairman:** I wish to thank you very much for your presentation. You referred to a very important point and it will be taken into account.

**Mr. Hudda:** Thank you for the opportunity.

**The Deputy Chairman:** We have a panel of three members from the Parliament of Canada, Mr. John Bryden, Mr. Telegdi, and Mr. Benoit.

**Mr. John Bryden, Member of Parliament for Wentworth—Burlington:** I will begin by saying that I have never been so thankful as an MP that the Senate exists.

**The Deputy Chairman:** We applaud that.

**Mr. Bryden:** The oath of citizenship contained in this bill strikes at the heart of who we are as Canadians. I have been distressed by this issue. I voted against my government on this proposed legislation because of its failure to create an oath that I feel reflects who we are as Canadians.

I became involved because I was a member of the Citizenship and Immigration Committee in 1985. At that time, we heard testimony time and time again from witnesses who said that a new oath of citizenship should reflect the principles that we hold near and dear as Canadians.

peuple plutôt qu'un régime de lois? Les lois peuvent toujours être changées. Dans le pire des scénarios, il me semble qu'il n'y a pas de pays au monde où les lois ne peuvent pas être changées.

N'est-ce pas se faire de faux espoirs que de dire que, si tout est consigné dans la loi, tout ira bien?

**M. Hudda:** En réponse à votre première question, je reconnais qu'un pays a absolument le droit de prendre des décisions discrétionnaires au sujet de qui pourra demeurer et qui devra partir. N'importe quel pays peut exiler des citoyens pour certains motifs et les refouler vers leur pays d'origine.

À la suite de mes rencontres avec des collègues un peu partout au Canada, je suis préoccupé par la mesure dans laquelle la décision revient à une seule personne.

**Le sénateur Fraser:** Ce n'est habituellement pas le ministre, mais bien le Cabinet.

**M. Hudda:** J'aimerais que l'on précise très clairement qu'il faut le consentement unanime du Cabinet ou, du moins, son consentement majoritaire — quelque chose en ce sens. Par exemple, le ministre de l'Immigration peut, pour une quelconque raison, avoir un préjugé contre le pays où je suis né ou avec lequel je suis associé. Il faudrait qu'il y ait un certain droit d'appel. Il faudrait que je puisse, par exemple, plaider ma cause auprès d'un autre ministre, plutôt que d'être à la merci d'un ministre dont les motifs sont politiques.

Comme je l'ai dit, si un certain groupe au sein d'une circonscription souhaite que quelque chose se produise à l'échelle nationale, le ministre n'aura d'autre choix que de l'appuyer, sans quoi il ne sera pas réélu. C'est là une crainte véritable de nos élus. On le voit constamment aux États-Unis. Les juges sont élus. Ils ne font pas forcément ce qui est correct, mais bien ce qui les fera réélire, et je trouve ce jeu très dangereux.

**Le vice-président:** Je tiens à vous remercier vivement de votre exposé. Vous avez soulevé un point très important dont nous tiendrons compte.

**M. Hudda:** Je vous remercie de m'avoir invité.

**Le vice-président:** Nous accueillons maintenant un groupe de trois députés fédéraux, soit MM. John Bryden, Telegdi, et Benoit.

**M. John Bryden, député de Wentworth—Burlington:** Je tiens au départ à vous dire que je me suis jamais tant réjoui en tant que député de l'existence du Sénat.

**Le vice-président:** Nous en sommes fort heureux.

**M. Bryden:** Le serment de citoyenneté qui figure dans le projet de loi touche aux fondements mêmes de notre identité canadienne. C'est une question qui me préoccupe. J'ai voté contre le projet de loi du gouvernement parce qu'il ne propose pas un serment qui reflète nos valeurs.

Si je m'intéresse à cette question, c'est parce que j'ai fait partie du comité de la citoyenneté et de l'immigration en 1985. À l'époque, divers témoins sont venus nous dire qu'il fallait adopter un nouveau serment de citoyenneté qui reflétait les principes si chers aux Canadiens.

Those principles are enunciated in the Charter of Rights and Freedoms. They are recognized and known worldwide.

I left that Citizenship and Immigration Committee and went on to other things. When the citizenship bill came to the House a few years ago, it contained an oath that did not reflect what Canadians told us during my experience on the committee. An oath appeared in Bill C-16 that was manufactured somewhere in the bureaucracy. Parliamentarians did not make it, and they did not even debate it. Suddenly, I found myself facing a fait accompli, an oath that I thought was deficient in many ways.

It says: "I promise to... observe our laws and fulfil my duties and obligations as a Canadian citizen." I do not need to tell honourable senators that simple obedience to the law of a country is not a protection of fundamental rights, because the law can change. History tells us of citizens who obeyed the laws of a country. Those laws required citizens to do things that history also tells us were totally unacceptable.

There are principles that unite us as Canadians. These principles have been enunciated. After looking at the oath as proposed in Bill C-16 for the first time, I and several of my colleagues prepared a rough draft of a Canadian oath of allegiance containing the principles that we thought should be enunciated. I put that before you today.

The issue is not whether the Queen should be referred to in the oath. That is a separate issue. Indeed, the House of Commons has dealt with that. The House of Commons obviously feels that the Queen should remain.

I have given you two different versions. I have given you the text of the oath I proposed to the House, and that which is contained in the bill.

I propose another oath. I do not want to say that only I propose it; the citizens of Canada propose it. I am speaking as an M.P. who reflects the will of the people that sent me to the House, and that indeed now brings me to a Senate committee.

Those people believe that there are five principles that unite us as Canadians: equality of opportunity, freedom of speech, democracy, basic human rights, and the rule of law. There is no escape from that. You cannot initiate laws in this land that fly in the face of those five principles. All Canadians understand that.

I cannot say to you more emotionally and more passionately how much I believe that if we are to have an oath of citizenship, it should be one that has some credibility with this place and with the citizens of Canada. It should not be developed behind the scenes by functionaries coming to some consensus on what is least offensive to Canadians. That is not what it is all about.

Finally, I would like to point out to you that the only issue, to my mind, that is beyond the question of whether we are indeed Canadians united by the principles that I have just enunciated, is

Ces principes sont énoncés dans la Charte des droits et libertés. Ils sont reconnus à l'échelle mondiale.

J'ai quitté ce comité pour faire autre chose. Or, il y a quelques années, la Chambre a été saisie d'un projet de loi sur la citoyenneté qui proposait un serment qui ne reflétait pas les vues exprimées par les Canadiens à l'époque où je siégeais au comité. Le projet de loi C-16 renferme un serment de citoyenneté qui a été pondé par des fonctionnaires. Ce ne sont pas les parlementaires qui l'ont élaboré. Ils n'ont même pas eu la possibilité d'en discuter. Je me suis retrouvé devant un fait accompli, un serment de citoyenneté qui, à mon avis, présentait de nombreuses lacunes.

Le serment dit, et je cite: «Je m'engage [...] à observer fidèlement nos lois et à remplir mes devoirs et obligations de citoyen(ne) canadien(ne).» Inutile de vous dire, honorables sénateurs, que le simple fait d'observer les lois du pays ne protège pas les droits fondamentaux, parce que les lois peuvent changer. L'histoire fait état de citoyens qui ont observé les lois d'un pays, des lois qui exigeaient qu'ils fassent des choses qui, d'après l'histoire, étaient également totalement inacceptables.

Il y a des principes qui nous unissent. Ces principes, nous les connaissons. Après avoir jeté un coup d'oeil au serment que renferme le projet de loi C-16, j'ai rédigé, avec l'aide de plusieurs de mes collègues, une version qui englobe les principes auxquels nous tenons. Je l'ai déposée devant le comité aujourd'hui.

La question n'est pas de savoir si on devrait faire mention ou non de la Reine dans le serment. Il s'agit là d'une tout autre affaire. D'ailleurs, la Chambre des communes s'est déjà prononcée là-dessus. Elle estime qu'il faut y faire référence.

Je vous ai remis deux versions différentes: soit le serment que j'ai proposé à la Chambre, et celui qui figure dans le projet de loi.

J'ai un autre texte à vous proposer. En fait, il ne vient pas de moi, mais de tous les citoyens du Canada. Je parle en tant député, dont le rôle consiste à exprimer la volonté du peuple à la Chambre, et maintenant devant le comité du Sénat.

D'après ces citoyens, il y a cinq principes qui nous unissent: l'égalité des chances, la liberté d'expression, la démocratie, les droits humains fondamentaux et la primauté du droit. Il s'agit là de principes bien établis. Nous ne pouvons pas élaborer des lois qui font fi de ces cinq principes. Tous les Canadiens en sont conscients.

Nous devons absolument nous doter d'un serment de citoyenneté qui a une certaine crédibilité aux yeux du Parlement, des citoyens canadiens. Ce serment ne doit pas être élaboré derrière des portes closes par des fonctionnaires qui vont chercher à pondre un texte qui sera le moins offensant possible pour les Canadiens. Ce n'est pas comme cela que les choses doivent se faire.

À mon avis, la question n'est pas de savoir si nous sommes unis par les principes que je viens d'énoncer, mais plutôt si nous sommes prêts à déclarer, dans un serment de citoyenneté, que

whether or not we are prepared to state in an oath of citizenship that we are united under God, and that we have a sacred trust to uphold these five principles.

I was being particularly careful when I used that language. As all of you know, there is a reference to God in the Charter of Rights and Freedoms. I propose that the oath of citizenship reflect the Charter of Rights and Freedoms. I believe that as long as the Charter preamble contains a reference to God, it would be appropriate for the oath of citizenship to do the same. There is an element of controversy here. I would prefer to say that Canadians are a people, united before God, whose sacred trust is to uphold these principles. However, I presented an alternative whereby Canadians are a people united by their solemn duty to uphold the five principles of the Charter. That is an element you might want to consider. Should you choose to submit an amendment to the House of Commons that does indeed reflect the five principles of the Charter, they could not refuse you. This issue strikes absolutely to the heart and soul of Canada, and it has come this far because there has been no debate. This is why I am so grateful that there is a Senate to give me the opportunity to create that debate in the House, where there is the power to take action. Thank you.

**Mr. Andrew Telegdi, Member of Parliament for Kitchener—Waterloo:** Honourable senators, during my younger days when I was in Political Science 260, I wrote a paper on the validity of the Senate's existence.

**Senator Nolin:** What was your conclusion?

**Mr. Telegdi:** I said that indeed it should exist because we need a chamber of sober second thought. Given that those were times of student unrest, my conclusion was not necessarily popular. I do not know if my professor agreed with me, because he only gave me a B plus. However, I am happy to report that my opinion has not changed. I share the opinion of my colleague that the Senate serves a wide role.

I think we missed an opportunity to involve the country from coast to coast and come up with an oath that is truly Canadian. I do not oppose Bill C-16 lightly. One of my proudest moments occurred in 1988 when I was asked by the Prime Minister's Office to be the parliamentary secretary for Citizenship and Immigration.

My opposition is rooted in personal experiences. I escaped from a communist dictatorship where the rule of law was subjected to denunciations, show trials, and a reign of terror that resulted in the deportation of citizens in the dead of night. I was 10 years old when I escaped from Hungary with my parents. We crossed minefields to reach Austria. My stepfather, who adopted my brother and me, is a Jew who survived the Holocaust and Nazi-dominated Europe. The anti-Semitism that existed after the Hungarian revolution forced us to remain in a refugee camp for Jews. I fondly recall leaving the refugee camp early each morning to serve as an altar boy at the local Catholic church. I received two shillings for each mass I served.

nous sommes unis devant Dieu et que nous nous engageons à respecter ces cinq principes.

J'ai fait très attention quand j'ai choisi ces mots. Comme vous le savez tous, il est question de Dieu dans la Charte des droits et libertés. Je propose donc que le serment de citoyenneté s'inspire de la Charte. Si l'on fait référence à Dieu dans le préambule de la Charte, on devrait également faire référence à lui dans le serment de citoyenneté. Il y a ici un élément de controverse. Je préférerais qu'on dise que les Canadiens et les Canadiennes sont un peuple uni devant Dieu dont la mission sacrée est de maintenir ces cinq principes. Toutefois, j'ai proposé une autre version qui précise que les Canadiens et les Canadiennes sont un peuple uni par leur devoir de maintenir les cinq principes définis dans la Charte. C'est un point sur lequel vous voudrez peut-être vous pencher. La Chambre des communes pourra d'ailleurs difficilement rejeter un amendement qui englobe les cinq principes énoncés dans la Charte. Cette question touche les fondements mêmes du Canada, et si elle a parcouru tant de chemin, c'est parce qu'elle n'a pas fait l'objet d'un débat. Voilà pourquoi je suis heureux de voir qu'il y a un Sénat qui me donne l'occasion de susciter ce débat à la Chambre qui, elle, a le pouvoir d'intervenir. Merci.

**M. Andrew Telegdi, député de Kitchener—Waterloo:** Honorables sénateurs, j'ai rédigé, plus jeune, lorsque j'étais inscrit au cours de science politique 260, un mémoire sur la raison d'être du Sénat.

**Le sénateur Nolin:** Et qu'avez-vous conclu?

**M. Telegdi:** J'ai dit que le Sénat remplissait effectivement un rôle utile, car nous avons besoin d'une chambre de réflexion. Toutefois, il y avait beaucoup de manifestations étudiantes à l'époque, et ma conclusion n'a pas été bien reçue. Je ne sais si mon professeur était d'accord avec moi, parce qu'il m'a uniquement donné un B plus. Toutefois, je suis heureux de vous dire que mon opinion n'a pas changé. Je pense, tout comme mon collègue, que le Sénat remplit un rôle important.

Nous avons raté une belle occasion de tenir des consultations à l'échelle nationale et d'élaborer un serment qui reflète les principes chers au Canada. Ce n'est pas de gaieté de cœur que je m'oppose au projet de loi C-16. J'ai ressenti beaucoup de fierté quand le cabinet du premier ministre m'a demandé, en 1988, d'agir en qualité de secrétaire parlementaire du ministre de la Citoyenneté et de l'immigration.

Mon opposition vient des expériences que j'ai vécues. J'ai fui une dictature communiste où la primauté du droit était sujette aux dénonciations, aux grands procès, au règne de la terreur qui a entraîné la déportation de citoyens en pleine nuit. J'avais 10 ans quand j'ai quitté la Hongrie avec mes parents. Nous avons été obligés de traverser des champs de mine avant d'atteindre l'Autriche. Mon beau-père, qui nous a adoptés, mon frère et moi, était Juif. Il a survécu à l'holocauste et à une Europe dominée par les nazis. Nous avons été obligés de vivre dans un camp de réfugiés juif à cause de l'antisémitisme qui s'était développé après la révolution hongroise. Je quittais le camp très tôt, tous les matins, pour aller servir la messe à l'église catholique de l'endroit.

My experiences before coming to Canada are not unique, as many of the six million Canadians who are citizens by choice had similar, or worse, experiences. Our Canadian citizenship is part of our identity, and we take our citizenship rights very seriously.

You have heard many presentations from people who represent groups that have been victimized throughout our history because they were seen as “inferior” in the Canadian mosaic. In studying the bill and examining the flawed process for citizenship revocation, with no appeal, and therefore no judicial accountability, I concluded that as far as my right to defend my citizenship is concerned, I am a second-class citizen. The consequence of the revocation process provided for in Bill C-16 is that all naturalized Canadians — Canadians by choice — are at risk of losing their citizenship through a flawed judicial process. By this I mean a process with no right of a judicial appeal, and therefore no judicial accountability. I submit to you that a Canadian citizen who is accused of obtaining his or her citizenship by false representation, or knowingly concealing material circumstances, should have the same rights as a person who has committed a crime while visiting our country, or a refugee applicant who has been denied by the IRB. They should have the right to appeal to the Federal Court of Appeal and to the Supreme Court of Canada.

The judiciary, despite its failings in the cases of *Marshall*, *Morin* and *Milgaard*, is still our best instrument for achieving justice. It is the judicial bodies, and not the Minister of Citizenship and Immigration, or the Governor in Council, that are qualified to weigh evidence and pronounce judgment in such cases. After all avenues of judicial appeal have been exhausted, an individual could appeal to have the court decision reversed by the minister and the Governor in Council on humanitarian grounds. The final act of revocation of citizenship could then remain in their hands.

Further, the decision in such cases should be made on the basis of “beyond a reasonable doubt.” I agree completely with Alan Borovoy, General Counsel, Canadian Civil Liberties Association, when he stated in a letter to Minister Caplan that the law of Canada should first require a consistent standard for making judgments of this kind, and that the standard should be higher than a mere balance of probabilities. People do not pull up stakes in one country and travel to another with ease. Relocations of this kind are often accomplished through hardship. The acquisition of citizenship provides some measure of sanctuary and security. Once citizenship is revoked in this manner, the person becomes subject to forcible removal from this country. This could happen after many years of life in Canada.

I will close by saying that there have been many dark periods in Canadian history. These include the shameful internment of the Japanese, German, Italian and Ukrainian Canadians, to name a

J'étais enfant de coeur et j'avais droit, chaque fois, à deux shillings.

Les expériences que j'ai vécues avant de venir au Canada ne sont pas uniques. Près de six millions de Canadiens, qui sont devenus citoyens par choix, ont vécu des expériences similaires, ou encore plus difficiles. Notre citoyenneté canadienne fait partie de notre identité, et nous prenons nos droits très au sérieux.

Vous avez entendu de nombreux témoignages de personnes qui représentent des groupes qui ont été victimes de persécution tout au cours de notre histoire, parce qu'ils étaient perçus comme des êtres «inférieurs» dans la mosaïque canadienne. J'ai examiné le projet de loi et la procédure de révocation imparfaite qu'il propose, puisqu'il ne prévoit aucun droit d'appel, et donc aucun contrôle judiciaire, et j'ai conclu que le fait que je ne puisse défendre ma citoyenneté fait de moi un citoyen de seconde zone. La procédure de révocation définie dans le projet de loi C-16 aura pour effet de faire perdre à tous les Canadiens naturalisés — ceux qui sont devenus Canadiens par choix — leur citoyenneté, en raison d'un processus judiciaire défectueux. Par cela, je veux dire un processus qui ne prévoit aucun droit d'appel et donc aucun contrôle judiciaire. Le citoyen canadien qui est accusé d'avoir obtenu sa citoyenneté au moyen d'une fausse déclaration, ou en dissimulant intentionnellement des faits essentiels, devrait bénéficier des mêmes droits que la personne qui a commis un crime pendant qu'elle était en voyage dans notre pays, ou que le demandeur du statut de réfugié qui voit sa requête rejetée par le CISR. Il devrait avoir le droit d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale et de la Cour suprême du Canada.

L'appareil judiciaire, malgré les erreurs commises dans les affaires *Marshall*, *Morin* et *Milgaard*, demeure le meilleur outil dont nous disposons pour obtenir justice. Ce sont les tribunaux, et non le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration ou le gouverneur en conseil, qui doivent examiner la preuve et statuer sur chacun des cas. Une fois tous les recours épuisés, une personne pourrait demander que la décision du tribunal soit renversée par le ministre et le gouverneur en conseil, pour des considérations d'ordre humanitaire. Ce sont eux qui, alors, auraient le dernier mot pour ce qui est de la révocation de la citoyenneté.

Par ailleurs, la décision, dans ces cas, ne devrait être entachée d'aucun doute raisonnable. Je suis tout à fait d'accord avec Alan Borovoy, l'avocat général de l'Association canadienne des libertés civiles, qui a déclaré, dans une lettre adressée à la ministre Caplan, que les lois du Canada devraient exiger que les jugements de ce genre reposent sur une norme cohérente, une norme qui ne devrait pas uniquement être fondée sur la prépondérance des probabilités. Il n'est pas facile pour quelqu'un de quitter un pays et d'aller s'installer ailleurs. Ces déplacements entraînent souvent de dures épreuves. L'obtention de la citoyenneté fournit une certaine protection et sécurité. Or, la personne dont la citoyenneté est révoquée peut être renvoyée de force de ce pays. Et ce, après y avoir vécu pendant de nombreuses années.

Je tiens à dire, pour terminer, que l'histoire du Canada est ponctuée de nombreux épisodes sombres. Mentionnons l'internement honteux des Canadiens japonais, allemands, italiens

few, during World War I and World War II, the turning away of the boatload of Jewish refugees aboard the *SS St. Louis*, and Canada's asylum policy towards Jews during the Holocaust.

If there had been a policy of "No Jews" in Canada when I arrived in 1957, I would not have been allowed in, because my stepfather was a Jew. Each of these events, while morally wrong, was politically correct at the time.

Make no mistake, there was political support for them. There was also, I dare say, a great deal of political support for turning away the boatload of Chinese who recently came to our shores. I am proud of the policy that the government adopted — that the Chinese deserved due process — and that is what I am asking for.

Let us improve this bill by doing what is morally right and leave the decision of guilt or innocence to the institution of the judiciary, which is most qualified to make that decision.

**Mr. Leon Benoit, Member of Parliament for Lakeland:** I agree in principle with both of the presenters today. We should have had a national consultation on the oath of citizenship so that Canadians could truly be involved in the process.

The most important required change to this bill is in the area of revocation of citizenship. I ask you, in your wisdom, to change the bill to create proper judicial accountability in this area.

This is not a partisan issue. In fact, if you look at the list of members of the House of Commons, you will find that 47 members of Parliament were not born in this country, and therefore could have their citizenship revoked by cabinet. Senator Nolin and others asked the minister about it in committee, and she responded that cabinet might choose to revoke the citizenship of someone who brought dishonour to Canada.

I would suggest that, under certain circumstances, a member of the Canadian Alliance might be considered by cabinet as bringing dishonour to Canada. In other words, cabinet control could allow partisan politics to enter into the formula. People could have citizenship denied or revoked without proper judicial accountability, based on the fact that they were not born in the country. There are nine members of the Canadian Alliance who were not born in Canada. It is important that that clause be changed.

I wish to refer quickly — and I know I do not have much time — to three other issues: citizenship at birth, the penalties under the bill, and retroactivity, the last of which is extremely unusual, and according to one Liberal member of Parliament, "un-liberal."

I will start with citizenship at birth. This bill continues the idea that anyone who is born in Canada is a Canadian citizen. Different ministers have made several statements on this in the past few years. The former minister of Immigration said that despite recommendations, she made no changes to this clause because

et ukrainiens, pour ne mentionner que ceux-là, pendant les deux guerres mondiales, le refoulement des réfugiés juifs à bord du *SS St. Louis*, et la politique d'asile qu'avait adoptée le Canada envers les Juifs durant l'holocauste.

Si le Canada avait refusé de laisser entrer les Juifs à mon arrivée en 1957, je ne serais pas ici aujourd'hui, parce que mon beau-père était Juif. Chacun de ces événements, tout en étant contraire à la morale, était politiquement correct à l'époque.

Ne vous y trompez pas: la population appuyait ces politiques à l'époque. J'oserais même dire qu'on était d'accord, sur le plan politique, avec l'idée de refouler les Chinois qui sont arrivés récemment par bateau le long de nos côtes. Je suis fier de la politique que le gouvernement a adoptée — tous les Chinois ont le droit de bénéficier de la procédure régulière — car c'est ce que je voulais.

Améliorons le projet de loi en faisant ce qui est conforme à la morale, et laissons à l'appareil judiciaire le soin de décider si la personne est coupable ou innocente, puisque c'est lui qui est le mieux placé pour rendre cette décision.

**M. Leon Benoit, député de Lakeland:** Je suis d'accord, en principe, avec les deux autres intervenants. Nous aurions dû tenir des consultations sur cette question à l'échelle nationale, pour que les Canadiens puissent participer de façon active au processus.

Le changement le plus important qui doit être apporté au projet de loi concerne la révocation de la citoyenneté. Je vous demande, dans votre sagesse, de modifier le projet de loi et de prévoir un contrôle judiciaire en bonne et due forme dans ce domaine.

Cette question n'a rien à voir avec la ligne de parti. En fait, si vous jetez un coup d'oeil à la liste des députés qui siègent à la Chambre des communes, vous allez constater qu'il y en a 47 qui ne sont pas nés au Canada. Leur citoyenneté pourrait donc être révoquée par le cabinet. Le sénateur Nolin et d'autres ont posé des questions à ce sujet à la ministre quand elle a comparu devant le comité. Elle a répondu que le cabinet pourrait décider de révoquer la citoyenneté d'une personne qui porte atteinte à l'honneur du Canada.

Or, le cabinet pourrait, dans certaines circonstances, juger qu'un député de l'Alliance porte atteinte à l'honneur du Canada. Autrement dit, le cabinet pourrait permettre aux politiques partisans d'influencer le processus. La citoyenneté de certaines personnes pourrait être révoquée sans contrôle judiciaire, au motif qu'elles ne sont pas nées au Canada. Il y a neuf députés de l'Alliance canadienne qui ne sont pas nés au Canada. Il faut absolument modifier cette disposition.

Je voudrais aborder brièvement — et je sais que je n'ai plus beaucoup de temps — trois autres points: le citoyen de naissance, les peines prévues en vertu du projet de loi et la rétroactivité, une mesure fort exceptionnelle qui, d'après un député libéral, n'est «pas conforme à la tradition libérale».

Parlons d'abord du citoyen de naissance. Le projet de loi laisse sous-entendre que toute personne née au Canada a qualité de citoyen. Plusieurs déclarations ont été faites à ce sujet au cours des dernières années par différents ministres. L'ancienne ministre de l'Immigration a déclaré que, malgré les recommandations en ce

there has been no research on how big the problem of citizenship at birth really is. That minister and the current minister have acknowledged that there is some abuse of citizenship at birth. There was the case of Mavis Baker, as one example, who was allowed to stay in Canada because she had a child who was a Canadian citizen. The child was born in Canada but the mother had no status in this country. In fact I believe Ms Baker was in the country illegally at the time, but she successfully used the citizenship-at-birth issue — the fact that her child was a citizen — to stay in the country. That is one example.

The minister has acknowledged there are many problems. Having said that, she does not really know how many. For that reason, she did not make the appropriate change to this bill.

I will make several comments about the penalties in the bill. I must find my notes from the debate in the House.

The penalties in clauses 39 and 40 should be much harsher. Hence, there should be amendments. It would be much less expensive. You know the problems of people-smuggling and people-trafficking. It came to the forefront last summer on the West Coast, when about 600 people arrived by boat. In fact that problem occurs every day at our airports. People-smuggling is quite widespread. Yet under this citizenship bill, the penalties are very light. If someone wants to get into our country illegally, obtaining false citizenship would probably cost a few thousand dollars, whereas the cost for someone involved in people-smuggling or people-trafficking would be \$20,000 to \$60,000. The penalties should be more in line with that. There is nothing near that in this bill.

The second point is that clause 40 refers specifically to penalties to be faced by citizenship officials. I am concerned that citizenship officials, who are in a position of trust, would only be penalized in the same manner as any other person if they are found guilty of issuing citizenship falsely. That is a real concern. Someone in a position of trust — and I put forth amendments to this effect at report stage and at committee stage — should receive much harsher penalties.

We need that kind of control. Otherwise, we are going to find an increase in falsely obtained citizenship. Hopefully, people-smuggling and people-trafficking will be reduced.

I can see that my time is up. I will not get to the issue of retroactivity unless I am questioned about it. I would certainly be happy to speak to those issues if questioned.

In summary, the most important change that must be made to this bill is in the area of revocation of citizenship. This is a very serious issue. We must have proper judicial accountability in that area.

sens, elle n'avait apporté aucune modification à cette disposition parce qu'aucune étude démontrant l'ampleur du problème n'avait été réalisée. Elle a toutefois reconnu, tout comme le ministre actuel, qu'il y avait des abus à ce chapitre. Mentionnons le cas de Mavis Baker, par exemple, qui a été autorisée à rester au Canada parce qu'elle avait eu un enfant qui était citoyen canadien. Cet enfant est né au Canada, sauf que la mère, elle, était sans statut. En fait, je pense que Mme Baker se trouvait dans l'illégalité à l'époque, sauf qu'elle a invoqué l'argument de citoyen de naissance — du fait que son enfant était un citoyen canadien — pour rester au Canada. C'est un exemple parmi d'autres.

La ministre a reconnu qu'il y avait de nombreux problèmes, sauf qu'elle n'en connaissait pas l'ampleur. Voilà pourquoi elle n'a pas modifié le projet de loi.

J'ai plusieurs choses à dire au sujet des peines que prévoit le projet de loi. Je dois d'abord trouver les notes que j'ai prises au cours du débat à la Chambre.

Les peines prévues aux articles 39 et 40 devraient être plus sévères. Il faudrait modifier ces dispositions pour que cela nous coûte moins cher. Vous êtes conscients des problèmes que pose le trafic de personnes. Nous en avons été témoins, l'été dernier, quand 600 personnes environ sont arrivées par bateau sur la côte Ouest. En fait, c'est un problème qui se pose tous les jours, dans nos aéroports. Cette pratique est très généralisée. Or, les peines que prévoit le projet de loi sont très légères. Si quelqu'un veut entrer dans notre pays de façon illégale, il n'a qu'à déboursier quelques milliers de dollars pour obtenir une fausse citoyenneté. Or, celui qui se livre au trafic de personnes se verrait infliger une amende allant de 20 000 à 60 000 \$. Voilà le genre d'amendes qu'il faudrait imposer. Celles que prévoit le projet de loi ne sont pas assez élevées.

Par ailleurs, il est question, à l'article 40, des peines qui sont imposées aux fonctionnaires de la citoyenneté. Or, ces fonctionnaires, qui occupent des postes de confiance, se verraient imposer les mêmes peines que celles qu'on inflige à la personne qui est reconnue coupable d'avoir délivré un faux certificat de citoyenneté. Il s'agit là d'un problème réel. Les personnes qui occupent des postes de confiance — et j'ai proposé des amendements à ce sujet à l'étape du rapport et à l'étape de l'étude en comité — devraient se voir imposer des peines beaucoup plus sévères.

Nous devons exercer un certain contrôle sur la situation. Autrement, le nombre de certificats de citoyenneté obtenus de façon frauduleuse va augmenter. Le trafic de personnes, espérons-le, va diminuer.

Je vois que mon temps est écoulé. Je ne vous parlerai pas de la rétroactivité, sauf si quelqu'un me pose une question à ce sujet. J'accepterai volontiers d'y répondre.

En résumé, le changement le plus important qui doit être apporté au projet de loi concerne la révocation de la citoyenneté. Il s'agit d'une question très grave. Nous devons prévoir un contrôle judiciaire dans ce domaine.

**The Deputy Chairman:** Thank you. We will come back to the points you have raised. The statute also provides for imprisonment.

**Senator Fraser:** I usually try to avoid preambles, but I have a preamble to my question to Mr. Bryden about the oath.

Yesterday I was at the ceremony to honour Holocaust survivors. I believe you were there too, were you not? It was an extremely moving experience. These are people who survived the Holocaust, came to Canada, and became wonderful citizens, accomplishing many things.

There was a particularly moving moment at the end of the ceremony, when a citizenship judge, who I believe was himself a Holocaust survivor, asked us all to stand and repeat the oath of citizenship, those of us who were new Canadians and those of us who were born here. As I was born here, and this was the first time I had ever done this. A whole room full of people repeated the oath as it now is, the present oath. As I did this, I found myself thinking that in a sense, it does not matter what the oath says. What matters is what we do. I was particularly interested, as I had just come from a meeting of this committee in which we were discussing the new oath. Then I started thinking about what should be in an oath. I did not realize you were going to be here today. There have been various suggestions for including various elements.

I will set aside your reference to God, Mr. Bryden, and talk about your second proposal, the five principles. I admire your desire to provoke a debate, but I find myself thinking that the more precise you become, the more you eliminate other possibilities or allow other things to be left out.

I cannot be sure that these five principles are indeed everything that should be covered in citizenship. Are you not afraid that if we were to say, "This is all you have to do to be a good Canadian," you might be opening the door to a more restricted view of what it takes to be a good, participatory Canadian citizen?

**Mr. Bryden:** How can we be less than precise about "freedom of speech" or "upholding the rule of law" or "belief in democracy or basic human rights or equality of opportunity"? In fact, I would actually challenge you to find any other terms that are equally precise in reflecting what is in the Charter.

I observe that my colleague said that when the boatload of Jews was turned back, it was politically correct at the time. I point out to you that presently, Bill C-16 says merely, "Observe our laws." However, the real issue — and we can be precise — is upholding the rule of law. That is entirely different from obeying laws.

**Senator Fraser:** The proposed new oath talks about respecting our country's rights and freedoms, all of them.

**Mr. Bryden:** Rights and freedoms can be defined in a politically correct manner.

**Le vice-président:** Merci. Nous allons revenir aux points que vous avez soulevés. Le projet de loi prévoit également une peine d'emprisonnement.

**Le sénateur Fraser:** J'essaie habituellement d'éviter les préambules, mais je voudrais dire quelques mots avant de poser une question à M. Bryden au sujet du serment de citoyenneté.

Hier, j'ai participé à une cérémonie en l'honneur des survivants de l'holocauste. Je pense que vous y étiez, n'est-ce pas? C'était une expérience fort émouvante. Ces gens ont survécu à l'holocauste et sont venus s'installer au Canada. Ils sont devenus des citoyens exemplaires, et ont accompli beaucoup de choses.

Il y a eu un moment particulièrement émouvant, à la fin de la cérémonie, lorsqu'un juge de la citoyenneté qui, je crois, était lui-même un rescapé de l'Holocauste, nous a demandé à tous, néo-Canadiens et Canadiens d'origine, de nous lever pour réciter le serment de citoyenneté. Comme je suis née ici, c'était une première pour moi. Toute une salle bondée de monde a récité le serment, sous sa forme actuelle. Tandis que je le récitais, je me suis prise à penser que, dans un sens, peu importe ce que dit le serment. Ce qui compte c'est ce que nous faisons. Cela m'intéressait particulièrement, puisque j'arrivais d'une réunion avec le présent comité pendant laquelle nous avions discuté du nouveau serment. Et alors j'ai commencé à penser à ce que devrait contenir un serment. Je ne savais pas que vous deviez être ici aujourd'hui. Il y a eu plusieurs suggestions visant l'inclusion d'éléments divers.

Je laisserai de côté votre mention de Dieu, monsieur Bryden, et je parlerai de votre deuxième proposition, les cinq principes. J'admire votre désir de lancer un débat, mais il me semble que, plus on veut être précis, plus on risque d'éliminer d'autres possibilités et de négliger d'autres éléments.

Je ne peux pas être sûre que ces cinq principes représentent tout ce que devrait être la citoyenneté. Ne craignez-vous pas que si nous disons «Voilà tout ce que vous avez à faire pour être un bon Canadien», d'ouvrir peut-être la porte à une perspective plus restreinte de ce qu'il faut pour être un bon citoyen canadien participatif?

**M. Bryden:** Comment pourrions-nous être plus précis qu'en parlant de la «liberté d'expression», du «respect de la primauté du droit» de la «croyance en la démocratie», des «droits humains fondamentaux» ou de l'«égalité des chances»? En fait, je vous défie de trouver toute autre expression qui reflète avec autant de précision le contenu de la Charte.

Je remarque que mon collègue a dit que lorsque le bateau plein de Juifs a été forcé de faire demi-tour, c'était politiquement correct à l'époque. Je vous signale qu'actuellement, le projet de loi parle seulement d'«observer nos lois». Cependant, le vrai problème — et nous pouvons être précis — c'est le respect de la primauté du droit. C'est tout autre chose que d'obéir aux lois.

**Le sénateur Fraser:** Le nouveau serment qui est proposé parle de respecter les droits et libertés de notre pays, intégralement.

**M. Bryden:** Les droits et les libertés peuvent être définis d'une façon qui soit politiquement correcte.

**Senator Fraser:** It also talks of upholding democratic values, as well as observing laws and fulfilling duties and obligations.

**Mr. Bryden:** One of the defences of the people who were tried and convicted at Nuremberg was they were upholding the laws of the land and fulfilling their obligation to obey the state. Canada and the western democracies matured enormously as a result of what happened in the Second World War, and we continue to mature.

My colleague, Mr. Telegdi, and I are here together because we really belong together on this issue. We passionately believe that you cannot compromise on those principles. You can compromise on duties and obligations, and rights and freedoms can be defined in terms of the rights of a particular ethnic, linguistic, or religious group in a society, but you cannot get around equality of opportunity, or any other of the five principles, which I will not repeat.

**Senator Fraser:** Let us single out, for example, freedom of speech. I, like you, am a former journalist, and I think freedom of speech is the foundation of much that we have. On the other hand, if we include freedom of speech but not freedom of religion, freedom of opinion, freedom of association —

**Mr. Bryden:** It is a basic human right.

**Senator Fraser:** If those are basic human rights, then why not just assume that freedom of speech is also included in basic human rights? Do you see where I am going here?

**Mr. Bryden:** I appreciate that. You must look at these five things in context. We have the Supreme Court and the rule of law to help us decide where freedom of speech ends and equality of opportunity begins.

This is why you cannot have a democracy without freedom of speech. It is impossible. You cannot have a democracy without the rule of law either, or without equality of opportunity. All these things work together.

I was on a committee that heard from Canadians of all kinds of ethnic origin. I asked every group the same question: What does it mean to be Canadian? The answers reflected time and time again the kind of thing that my colleague, Mr. Telegdi, said about fundamental freedoms and basic principles of human rights that have been expressed in Canadian society, albeit incompletely from time to time. I do believe the world now looks upon us as the country that reflects them most completely. I do not understand why we cannot tell our children that. This is not just about people taking the oath of citizenship when they become Canadians. We should have an oath of citizenship that we can use in schools. Mr. Harris proposed such a thing in Ontario, but there was immediate disagreement because the current oath did not contain the kind of meaning that really belonged in schools. I suggest to you that what is being proposed, based on these five principles, is something that we would want our children to recite.

**Le sénateur Fraser:** Il y est aussi question de respecter les valeurs démocratiques, d'observer les lois et de remplir ses devoirs et obligations.

**M. Bryden:** L'un des arguments qu'ont soulevé pour leur défense les gens qui ont été jugés et condamnés à Nuremberg était qu'ils avaient observé les lois du pays et rempli leur obligation d'obéir à l'État. Le Canada et les pays démocratiques de l'Ouest ont acquis beaucoup de maturité à la suite des événements de la Deuxième Guerre mondiale, et nous continuons de nous assagir.

Mon collègue, M. Telegdi, et moi-même sommes ici ensemble parce que c'est vraiment notre devoir d'intervenir ensemble sur ce sujet. Nous croyons passionnément qu'on ne peut pas accepter de compromis sur ces principes. On peut faire des compromis au sujet des devoirs et obligations, et les droits et les libertés peuvent être définis d'après les droits d'un groupe ethnique, linguistique ou religieux particulier d'une société, mais on ne peut contourner l'égalité des chances ni aucun des cinq principes, que je ne répéterai pas.

**Le sénateur Fraser:** Prenons, par exemple, la liberté d'expression. J'ai été, comme vous, journaliste et je pense que la liberté d'expression est le fondement d'une bonne partie de ce que nous avons. D'un autre côté, si l'on parle de la liberté d'expression mais pas de la liberté de religion, d'opinion, d'association...

**M. Bryden:** C'est un droit humain fondamental.

**Le sénateur Fraser:** Si ce sont des droits humains fondamentaux, alors pourquoi ne pas tout simplement considérer que la liberté d'expression est aussi englobée dans les droits humains fondamentaux? Voyez-vous où je veux en venir?

**M. Bryden:** Je le reconnais. Vous devez mettre ces cinq éléments en contexte. Nous avons la Cour suprême et la primauté du droit pour nous aider à décider où finit la liberté d'expression et où commence l'égalité des chances.

C'est pourquoi il ne peut y avoir de démocratie sans liberté d'expression. C'est impossible. Il ne peut pas non plus y avoir de démocratie sans primauté du droit, ou sans égalité des chances. Tous ces éléments forment un tout.

J'ai siégé à un comité qui a reçu les témoignages de Canadiens de toutes les origines ethniques possibles. J'ai posé à chaque groupe la même question: Que signifie pour vous le fait d'être Canadien? Les réponses ont toutes, l'une après l'autre, fait ressortir le genre de chose qu'a dite mon collègue, M. Telegdi, à propos des libertés fondamentales et des principes fondamentaux des droits humains dont s'inspire la société canadienne, bien que parfois de façon incomplète. Je crois fermement que le reste du monde nous voit maintenant comme le pays qui illustre le plus complètement ces principes. Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas le dire à nos enfants. Il ne s'agit pas seulement d'un serment que font des gens au moment de devenir Canadiens. Nous devrions avoir un serment de citoyenneté qui se récite dans les écoles. M. Harris a proposé quelque chose du genre pour l'Ontario, mais il s'est immédiatement heurté à un refus parce que le serment actuel n'est pas d'une éloquence qui convienne aux écoles. Je vous dirais que ce qui est proposé, qui est fondé sur ces

**The Deputy Chairman:** We could have a very long debate on this subject, but there is one thing I must say right at the beginning. Human rights are fundamental in this country. We have 400 cases of the Supreme Court of Canada on human rights, in all areas of the Charter of Rights and Freedoms, including equality before the law.

We are a country of the rule of law. This is the most important statement at the beginning of the Charter. The word "God" has not been defined yet by the Supreme Court, except that the Chief Justice did send a letter saying what it might be, but we do not have any decision on that point. Obviously we have freedom of religion and so on, but it is not the first time we have referred to God in our constitutional system. There is no doubt about that.

I just say that because the debate may be endless if we start talking about every possibility in human rights. As I said, 400 decisions in 15 years is quite something. It is part of our heritage. The terms that may be used in the oath are necessarily general because we cannot exclude anything of value.

**Senator Cools:** I have an addendum to the subject. Following up on Senator Fraser's thinking, and your proposal, Mr. Bryden, where has the idea suddenly come from that the oath is supposed to be a statement of values or a statement of beliefs? This is all very new. An oath is about paying loyalty — in other words, submitting to the sovereign. In other words, the oath says, "I give you the right, Your Majesty, to conscript me and send me off to war to fight for you." This is a very new idea that an oath should be a value-laden statement of belief. This is totally new. I have studied oaths for a long time. Where does this come from? Mr. Bryden, you spoke about five principles. Some people could have found six, others could have found three. If, for example, Senator Andreychuk was going to be conscripted to go off to fight in a battle, does Her Majesty really care what she believes? What Her Majesty wants to know is that she will go off and fight.

**Mr. Bryden:** Senator Cools, if I may reply, what is new is that in the past two decades, Canada has come to be regarded by the world as the repository of basic human rights. I think the implementation of the Charter of Rights was one of Canada's most wonderful accomplishments. All I am doing with these five principles is reflecting what is in the Charter. I had a minor problem, as a journalist, in boiling them down a little and compressing them. However, it reflects precisely what is in the Charter.

New Canadians came before the committee of which I was a member. What is new is that we have become a pluralistic, multicultural society in the last two decades. We are no longer a basically anglophone or anglicized society that only sees who we are in the monarchy and our British roots, or in our French roots.

cinq principes, est quelque chose que nous voudrions voir nos enfants réciter.

**Le vice-président:** Nous pourrions avoir un très long débat à ce sujet, mais il y a une chose que je dois dire à prime abord. Les droits humains sont un principe fondamental dans notre pays. Il y a eu 400 jugements de la Cour suprême du Canada sur les droits de la personne, sur tous les aspects de la Charte des droits et libertés, y compris la primauté de l'égalité sur le droit.

Nous vivons dans un pays où règne la primauté du droit. C'est la plus importante déclaration qui se trouve au début de la Charte. Le mot «Dieu» n'a pas encore été défini par la Cour suprême, à part la proposition que fait le juge en chef dans sa lettre, mais aucune décision n'a encore été prise à ce propos. Manifestement, nous respectons la liberté de religion, et cetera, mais ce n'est pas la première fois que nous faisons référence à Dieu dans notre régime constitutionnel. Il n'y a pas le moindre doute là-dessus.

Je dis ça seulement parce que le débat pourrait être interminable si nous devions entreprendre de citer toutes les situations possibles relativement aux droits de la personne. Comme je le disais, 400 décisions en 15 ans, c'est pas mal. C'est une part de notre patrimoine. Les termes qui peuvent être utilisés dans le serment sont nécessairement de nature générale parce que nous ne pouvons rien exclure de valable.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais ajouter quelque chose à ce sujet. Pour revenir sur ce que disait le sénateur Fraser et sur votre proposition, monsieur Bryden, d'où est venue cette idée que le serment est censé être une déclaration de valeurs ou de croyances? Voilà bien quelque chose de nouveau. Un serment, c'est une promesse de loyauté — c'est-à-dire de soumission, au souverain. Autrement dit, le serment dit: «Je vous donne le droit, votre Majesté, de m'enrôler et de m'envoyer à la guerre me battre pour vous». C'est un nouveau concept qui veut qu'un serment soit une déclaration de croyance chargée de valeurs. C'est tout à fait nouveau. J'ai analysé des serments pendant longtemps. D'où cela vient-il? Monsieur Bryden, vous avez parlé de cinq principes. Certaines personnes en verraient six, d'autres trois. Si, par exemple, le sénateur Andreychuk devait être enrôlé et partir sur le front, est-ce que sa Majesté s'intéresserait réellement à ses croyances? Ce que veut sa Majesté, c'est savoir qu'elle prendra les armes et ira se battre.

**M. Bryden:** Sénateur, si vous permettez que je réponde à cela, ce qu'il y a de nouveau, c'est que depuis une vingtaine d'années, le Canada a acquis dans le monde une réputation de dépositaire des droits humains fondamentaux. Je pense que l'entrée en vigueur de la Charte des droits a été l'une des plus merveilleuses réalisations du Canada. Tout ce que je fais, avec ces cinq principes, c'est que je fais ressortir ce qui se trouve dans la Charte. J'ai eu un peu de difficulté, en tant que journaliste, à les réduire et les comprimer. Cependant, ils reflètent précisément le contenu de la Charte.

Des néo-Canadiens ont témoigné devant le comité où je siégeais. Ce qu'il y a de nouveau, c'est que nous sommes devenus une société pluraliste et multiculturelle depuis une vingtaine d'années. Nous ne sommes plus fondamentalement une société anglophone ou anglicisée qui ne s'identifie qu'à la monarchie et à

Who we are is now reflected in the world. What unites us and makes us the admiration of the world is what we say in that Charter.

I am simply saying that what we say in the Charter is what we should be saying in the oath.

**Senator Cools:** I do not think anyone disagrees that Canada is a fine place to live, although there are many people in Quebec who wonder if they have equality of opportunity. I am concerned that we are taking an oath which has existed for a specific purpose for some centuries now and trying to make it into something else. The proposals in Bill C-16 give me a lot of anxiety.

**Mr. Bryden:** The people who came before the committee wanted an oath, but not one that obligated them to go to war.

**Senator Cools:** That is what the oath of allegiance is.

**Mr. Bryden:** Then perhaps it is time we changed it. The witnesses really wanted an oath that brought them into the Canadian family.

This oath also says that Canadians are a people. We are seen as a people by other lands. We are a people not because of our ethnic diversity, we are a people — and this is how the world views us — because we are united by the principles enunciated in our Charter. An oath is no longer about a commitment to go to battle and to lay down one's life for the country. Indeed, most Canadians would believe that conscientious objectors are still good Canadians, even if they do not put their lives at risk for the country.

No matter who we are, as Canadians, we believe in the Charter. I do not understand why we did not have an opportunity to discuss that very issue in the House of Commons and in the country. Here we are, having a last, eleventh-hour debate.

**Senator Cools:** Chairman, it would be very interesting if the committee could discern how an oath moved from being an oath to a statement of beliefs and values. In court, a witness must take an oath, an affirmation, and calling upon one's deity, to do a particular thing. At some point, we must address why this burden is being imposed on the oath.

**The Deputy Chairman:** I must say that you are not obliged to take an oath in many cases. You may make a solemn declaration. That has been the provision in our law for many years.

**Senator Andreychuk:** This is a fundamental bill and I want to touch on two areas, the oath and the process. This debate is only beginning, and as Mr. Bryden said, it should have been ongoing in the House of Commons and in Canada. A proposal to change the

ses origines britanniques ou françaises. Ce que nous sommes est maintenant projeté dans le monde entier. Ce qui nous unit et provoque l'admiration du reste du monde c'est ce que contient notre Charte.

Tout ce que je dis, c'est que le serment devrait contenir la même chose que la Charte.

**Le sénateur Cools:** Je ne crois pas que quiconque ne soit pas d'accord avec le fait que le Canada est un endroit où il fait bon vivre, bien qu'il ait au Québec beaucoup de monde qui se demande s'ils jouissent de l'égalité des chances. Ce qui me préoccupe, c'est que nous prenons un serment qui a été formulé à des fins précises il y a quelques siècles et que nous essayons d'en faire quelque chose d'autre. Les propositions du projet de loi C-16 suscitent chez moi beaucoup d'angoisse.

**M. Bryden:** Les gens qui se sont présentés devant le comité voulaient un serment, mais pas un serment qui les oblige à aller à la guerre.

**Le sénateur Cools:** C'est exactement ce qu'est un serment d'allégeance.

**M. Bryden:** Alors peut-être est-il temps de le changer. Les témoins voulaient vraiment un serment qui les intègre à la famille canadienne.

Ce serment dit aussi que les Canadiens sont un peuple. Nous sommes perçus par d'autres pays comme constituant un peuple. Nous sommes un peuple, non seulement à cause de notre diversité ethnique, nous sommes un peuple — et c'est ainsi que le reste du monde nous voit — parce que nous sommes unis par les principes énoncés dans notre Charte. Un serment n'est plus un engagement à faire la guerre et à donner sa vie pour son pays. De fait, la plupart des Canadiens diraient que les objecteurs de conscience sont tout de même de bons Canadiens, même s'ils ne veulent pas risquer leur vie pour le pays.

Qui que nous soyons, en tant que Canadiens, nous croyons en la Charte. Je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas eu la possibilité de parler de cela à la Chambre des communes et dans le pays. Nous nous retrouvons maintenant à avoir un débat de dernière heure.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, il serait très intéressant de déterminer comment un serment a pu, d'un serment, devenir un énoncé des croyances et des valeurs. Un témoin, devant un tribunal, doit prononcer un serment, une affirmation, et s'engager devant un dieu à faire quelque chose en particulier. Il nous faudra, à un moment donné, nous demander pourquoi ce fardeau est imposé au serment.

**Le vice-président:** Je dois préciser que, très souvent, on n'est pas obligé de faire un serment. On peut faire une déclaration solennelle. C'est une disposition qui existe dans la loi depuis bien des années.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous parlons ici d'un projet de loi fondamental et j'aimerais discuter de deux choses, soit le serment et le processus. Le débat ne fait que commencer et, comme l'a dit M. Bryden, il aurait dû être entamé depuis longtemps à la

oath creates an opportunity to talk about what citizenship means to all of us.

This bill focuses more on those citizens who came here, as opposed to those who were born here. I was born here and only one clause speaks directly to me.

Mr. Bryden is saying that our values should be embodied in the oath. The minister told us that she should have the right, with the Governor in Council, to determine who should be denied citizenship because of the public interest.

The minister also talked about common values, those which we would all accept. Mr. Bryden is on the right track when he says that the debate about including those Charter values in our oath rightly belongs to the people of Canada and not to parliamentarians. This legislative process has not allowed Canadians to decide what citizenship means to them, and that fundamental debate must take place.

**Mr. Bryden:** The matter was debated, though. The committee of 1995 heard from numerous ordinary Canadians about what being Canadian meant to them. The debate that is missing is the one that should have occurred in Parliament.

**Senator Cools:** When you say Parliament, you mean the House of Commons?

**Mr. Bryden:** You are quite right. I must say to the senators assembled that this is the first time we have debated this in Parliament. I have spoken as an isolated Member of Parliament, but there has been no exchange among my colleagues in the House of Commons on this. Now we are at the eleventh hour. The Senate has suddenly assumed a value for me that I never thought it had.

**The Deputy Chairman:** I think you are right.

**Senator Andreychuk:** Some witnesses who came here told us about opportunities to present opinions on the Citizenship Act, including the oath, in the previous bill, Bill C-63. Time passed, and a new bill, Bill C-16, came forward and the witnesses felt they did not get to participate in a reflective debate.

Originally, citizens were asked how they felt about changing the Citizenship Act. You are saying that people in 1995 had a fair and adequate opportunity to come before the House of Commons for a full discussion?

**Mr. Bryden:** There is never a fair and adequate opportunity unless the House of Commons itself debates an issue. You can conduct opinion polls; you can consult with the citizens; the MPs can visit their ridings; but the House of Commons must debate an issue.

This issue was not debated. This bill contains a version of the oath which has never been debated.

Chambre des communes et au Canada. Une proposition de modification du serment, c'est une occasion de parler de la signification réelle, pour nous, de la citoyenneté.

Ce projet de loi est plus axé sur les citoyens qui sont venus ici, par opposition à ceux qui y sont nés. Je suis née ici et un seul article du projet de loi me concerne directement.

M. Bryden dit que nos valeurs devraient être intégrées au serment. La ministre nous a dit qu'elle devrait avoir le droit, avec le gouverneur en conseil, de déterminer à qui la citoyenneté devrait pouvoir être refusée pour des motifs d'intérêt public.

La ministre a aussi parlé de valeurs communes, que nous accepterions tous. M. Bryden a raison de dire que c'est au peuple du Canada et non pas aux parlementaires qu'il revient de débattre de la pertinence d'intégrer les valeurs de la Charte dans notre serment. Le processus législatif en cours n'a pas permis aux Canadiens de déterminer ce que signifie pour eux la citoyenneté, mais ce débat fondamental doit avoir lieu.

**M. Bryden:** Il y a tout de même eu un débat. Le comité de 1995 a entendu les témoignages de nombreux Canadiens ordinaires sur la signification du fait d'être Canadien pour eux. Le débat qu'il manque, c'est celui qui aurait dû avoir lieu au Parlement.

**Le sénateur Cools:** Lorsque vous dites Parlement, vous désignez la Chambre des communes?

**M. Bryden:** Exactement. Je dois préciser pour les sénateurs rassemblés ici que c'est la toute première fois que nous en discutons au Parlement. J'en ai parlé en tant que député isolé, mais il n'y a eu aucun échange parmi mes collègues de la Chambre des communes à ce sujet. Maintenant, c'est un peu une mesure de dernière heure. Le Sénat a soudainement acquis à mes yeux une valeur que je ne lui avais jamais vue.

**Le vice-président:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Andreychuk:** Certains témoins que nous avons entendus ici nous ont parlé de la possibilité qu'ils ont eu d'exprimer leurs opinions sur la Loi sur la citoyenneté, y compris sur le serment, à l'occasion des discussions sur le projet de loi C-63 qui a précédé celui-ci. Le temps a passé et un nouveau document, le projet de loi C-16 a été présenté et les témoins ont eu l'impression de ne pas avoir la chance de pouvoir participer à un exercice de réflexion.

À l'origine, on a demandé aux citoyens ce qu'ils pensaient de l'idée de modifier la Loi sur la citoyenneté. Vous dites que les Canadiens ont eu, en 1995, une juste et suffisante opportunité de venir devant la Chambre des communes pour une discussion approfondie?

**M. Bryden:** Il n'y a jamais d'opportunité juste et suffisante à moins que la Chambre des communes elle-même débattenne d'un sujet. On peut faire des sondages d'opinion; on peut consulter les citoyens; les députés peuvent rendre visite à leur circonscription; mais la Chambre des communes doit débattre du sujet.

Ce sujet-ci n'a pas fait l'objet de débats. Le projet de loi contient une version du serment qui n'a jamais été discutée.

I cannot resist pointing out one other thing. Mr. Telegdi and the minister have both addressed the issue of basic human rights. The minister has said it is very important to obey the law. Mr. Telegdi is concerned about the proposed changes. Can you have an oath that says you must uphold basic human rights and the rule of law? You can if you have an oath that says you should obey the law. The minister has every opportunity to say, "Obey the law. This is the law," but this oath is different and it is crucially important.

**Senator Andreychuk:** You are saying you did not have an opportunity to address this matter in the way you expect in Canada?

**Mr. Bryden:** No, I refer to the House of Commons. I might have been able to carry the day on an oath that contained the principles of the Charter had there been a debate in the House of Commons, but there was no debate. The bill went straight through.

Now I am here discussing the matter in the Senate. The opportunity for debate has passed. The only option left to you, senators, is to overrule what the government has done and submit your own amendment, or reject the amendment that is proposed. If you reject the amendment that is proposed, you merely go back to a version of the oath that, I suggest, also does not reflect Canadian values.

**Senator Andreychuk:** Mr. Telegdi, I heard your speeches in the House of Commons and here. You were the parliamentary secretary. If this question is unfair, please advise me. This bill allows the minister to take away citizenship. The minister has said these clauses create flexibility and efficiency, and that the broad discretion in the hands of the minister is fairer. If, in fact, the minister and the cabinet err, citizens can express themselves at the ballot box.

You have put a lot of emphasis on the fact that you want the courts to be involved and you want judicial accountability. I would like you to respond to the minister's position that this discretion is, in the end, better held by the minister than the judiciary.

As parliamentary secretary, you do not seem to have had an influence on the government's position. Was there an opportunity to debate and discuss it?

**Mr. Telegdi:** Senator Andreychuk, as parliamentary secretary, I tried to do what parliamentary secretaries are supposed to do, which is exert influence, if you will, within the government. I received no response. I was not listened to. I had one of the most miserable times of my life while wrestling with this issue in the House. As parliamentary secretary, I am supposed to stand up and put forward the position of the government. I spoke against the bill in committee on April 13, which parliamentary secretaries are not supposed to do. I spoke against the bill in the House on May 10, which again parliamentary secretaries are not to do. I resigned on May 16 because I was going to vote against the bill.

Je ne peux pas résister à l'envie de souligner un autre élément. M. Telegdi et la ministre ont tous deux parlé de la question des droits humains fondamentaux. La ministre a affirmé qu'il est très important d'obéir à la loi. M. Telegdi se soucie des changements proposés. Peut-il y avoir un serment où il est dit que vous devez respecter les droits humains fondamentaux et la primauté du droit? On le peut s'il y a un serment qui dit qu'il faut obéir à la loi. La ministre a toutes les occasions possibles de dire «Obéissez à la loi. Ceci est la loi», mais ce serment est différent et c'est d'une importance vitale.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous dites que vous n'avez pas eu l'occasion de discuter de la question comme vous vous y seriez attendu au Canada?

**M. Bryden:** Non, je parle de la Chambre des communes. J'aurais pu accepter un serment qui renferme les principes cités dans la Charte s'il y avait eu un débat à la Chambre des communes, mais il n'y en a pas eu. Le projet de loi est passé tout droit.

Maintenant, j'en parle au Sénat. L'occasion d'un débat est passée. Le seul choix qu'il vous reste, messieurs et mesdames les sénateurs, c'est d'annuler ce qu'a fait le gouvernement et de proposer votre propre modification, ou de rejeter la modification qui est proposée. Si vous rejetez la proposition, on ne fera que revenir à une version du serment qui, à mon avis, ne reflète pas plus les valeurs canadiennes.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Telegdi, j'ai entendu vos interventions à la Chambre des communes et ici. Vous étiez Secrétaire parlementaire. Si la question que je vous pose vous paraît injuste, veuillez me le signaler. Ce projet de loi permet à la ministre de retirer la citoyenneté à quelqu'un. La ministre a dit que ces dispositions ajouteront flexibilité et efficience, et qu'il est plus juste de laisser le plein pouvoir aux mains de la ministre. Et si, en fait, la ministre et le Cabinet se trompent, les citoyens peuvent exprimer leur mécontentement à l'occasion du scrutin.

Vous avez mis beaucoup d'accent sur le fait que vous souhaitez une participation des tribunaux et qu'il y ait responsabilité judiciaire. J'aimerais que vous répondiez à l'argument de la ministre selon lequel il vaut mieux, au bout du compte, que ce soit la ministre et non pas un organe judiciaire qui détienne ce pouvoir.

En tant que secrétaire parlementaire, vous ne semblez pas avoir exercé d'influence sur la position du gouvernement. Y a-t-il eu l'occasion d'en débattre et d'en discuter?

**M. Telegdi:** Sénateur, en ma qualité de secrétaire parlementaire, j'ai essayé de faire ce que les secrétaires parlementaires sont censés faire, c'est-à-dire exercer de l'influence, si vous voulez, au sein du gouvernement. Je n'ai reçu aucune réponse, personne ne m'a écouté et j'ai vécu l'une des périodes les plus misérables de ma vie alors que je me débattais avec cette question à la Chambre. En tant que secrétaire parlementaire, je suis censé présenter la position du gouvernement. Je me suis élevé contre le projet de loi en comité le 13 avril, ce que les secrétaires parlementaires ne sont pas censés faire. Je me suis élevé contre le projet de loi à la Chambre le 10 mai, ce que, encore une fois, les secrétaires parlementaires

I was hoping right down to the eleventh hour that the government would consider what I believed to be fundamental justice, that is, the right to appeal. It is inconceivable to me that there is no right to appeal.

I used to work in the criminal courts with an organization by the name of "Youth in Conflict with the Law," so I have a great deal of respect for the courts. I worked there for many years. I actually started a Justice Week so we could explain the workings of the court to the public. Too often, I think people are critical of the judiciary because they do not know the facts. One of my successes was to get the government to adopt the crime prevention and community safety program across this country, and I have been involved in that since 1976.

I have only found one instance of a judicial decision that is not appealable, and that is in the small claims court in Ontario. If you have a claim under \$500, no matter how unreasonable the judge might have been, the decision is not subject to appeal. I understand that, because we really do not want to spend all our resources on appeals.

However, citizenship, and what it can mean to an individual, is an entirely different matter, and that is why you have heard passionate presentations. It really gets to the heart of people's identity. They are saying, "If you are going to revoke citizenship, for God's sake, give us the due process of law. Let us appeal that decision." This bill assumes that one judge at the federal court is infallible and will not make a mistake on facts. Surely to God, cabinet is not in a position to overrule a judge.

In my community — and I will leave you a transcript of it — we had one of these war crime cases. War crimes were never proven, but the man was put through a flawed judicial process. Now, it is not for me as a member of Parliament to decide if the charges against him are correct or incorrect. From my office, when I look out my window, I see the Supreme Court of Canada. There are nine Supreme Court justices. They are the only ones who are able to make a decision that is not appealable. Those people are not going anywhere else after they make a decision. They are beyond political influence.

**Senator Cools:** Really?

**Mr. Telegdi:** That is what really defines justice in its truest sense. Now, once the judicial process has found on the facts, then I will concede to the minister the power to let cabinet make a decision on revocation on humanitarian or compassionate grounds. However, the cabinet is not in a position to decide whether that justice was right or wrong.

Referring back to the case in my community, it is the only case in this country where the defence commissioned a retired superior court justice for the Province of Ontario to act as an appeal court

ne sont pas censés faire. J'ai démissionné le 16 mai, parce que j'allais voter contre le projet de loi.

J'ai espéré jusqu'à la onzième heure que le gouvernement considère ce que je crois être la justice fondamentale, c'est-à-dire, le droit d'appel. Il me semble inconcevable qu'il n'y ait pas de droit d'appel.

J'ai déjà travaillé dans les tribunaux criminels avec une organisation appelée «Youth in Conflict with the Law», si bien que j'éprouve beaucoup de respect pour les tribunaux. J'y ai travaillé pendant de longues années et j'ai en fait instauré la Semaine de la justice pour expliquer les rouages du tribunal au public. Trop souvent, je crois que les gens sont critiques à l'égard du système judiciaire, car ils ne le connaissent pas véritablement. Une de mes réussites a été de faire adopter par le gouvernement le programme de sécurité communautaire et de prévention du crime dans tout le pays, programme auquel je participe depuis 1976.

Je n'ai trouvé qu'un seul cas où une décision judiciaire ne peut pas faire l'objet d'un appel: il s'agit de la cour des petites créances de l'Ontario. Si votre réclamation est inférieure à 500 \$, peu importe le caractère déraisonnable de la décision du juge, elle ne peut pas faire l'objet d'un appel. Je le comprends, car il ne s'agit pas de dépenser toutes nos ressources sur les appels.

Toutefois, la citoyenneté et ce qu'elle peut signifier pour un particulier sont complètement différents et c'est la raison pour laquelle les exposés qui vous ont été présentés sont si véhéments. Cette question va au cœur de l'identité des gens qui disent: «Si vous devez révoquer ma citoyenneté, au nom du ciel, prévoyez des voies de droit régulières. Permettez-nous de faire appel de cette décision.» Ce projet de loi suppose qu'un juge au tribunal fédéral est infallible et ne peut pas commettre d'erreurs sur les faits. Bien évidemment, le Cabinet ne peut pas renverser la décision d'un juge.

Il y a eu dans ma localité une affaire relative à des crimes de guerre — je vais vous laisser une transcription des témoignages à ce sujet. Les crimes de guerre n'ont jamais été prouvés, mais l'homme en question a dû passer par un processus judiciaire imparfait. Bien sûr, ce n'est pas à moi, en tant que député, de décider si les accusations portées contre lui sont justes ou non. De mon bureau, lorsque je regarde par la fenêtre, je peux voir la Cour suprême du Canada où siègent neuf juges. Ils sont les seuls à pouvoir rendre une décision qui ne peut pas être susceptible d'appel. Aucun autre recours n'est possible après une décision de la Cour suprême dont les juges sont hors de toute influence politique.

**Le sénateur Cools:** Vraiment?

**M. Telegdi:** C'est ce qui définit véritablement la justice au sens le plus authentique du terme. À partir du moment où le processus judiciaire est fondé sur les faits, je suis prêt à concéder au ministre le pouvoir de laisser le Cabinet prendre une décision sur la révocation pour des raisons humanitaires ou de compassion. Toutefois, le Cabinet ne peut pas décider si la justice est bien rendue ou non.

Pour revenir à l'affaire dans ma collectivité, je dois préciser que c'est la seule affaire dans notre pays où la défense a retenu les services d'un juge de la Cour supérieure de la province de

judge, because no such thing is possible according to the act. Justice Salhany reviewed all of the evidence and found that Mr. Justice McKay had no basis in fact or law for his finding. Now, if I judge between two judges, and if the cabinet can judge between two judges, certainly the appeal courts and the Supreme Court can.

There are not many cases, but revoking citizenship is important enough that we ensure that there is due process. You are not just dealing with people who are having their citizenship questioned; you are dealing with many Canadians-by-choice who came from war-torn situations. The danger is that we will set the bar too low. You could have someone from the former Yugoslavia or a group of Serbs denouncing a Croat or Muslim, or vice versa, or any combination. How the heck do we deal with that? We cannot. One plea I always make in citizenship courts is to bring the best you have to offer to this country, but do not bring us your strife and centuries of hatred, because this country cannot stand it.

I will leave you a copy of the submission by Justice Roger Salhany, not that I expect you to be able to say, "Well, he is right and the previous one is wrong," but just to show you the only occasion in Canada when this occurred.

Let me say further that my community is torn apart because the process is perceived to be unfair. There is hatred. People are making comments, and it is sickening. We have people running around with petitions on individual cases because that is the only thing that the process allows them to do. They gathered 12,000 signatures for this individual. When I gave it to the Prime Minister, I said, "I do not know if it is right or wrong, but I know it is wrong that people are organizing petitions on individual cases." We do not do that for court cases. We trust that ultimately, our judicial process is the best decision-making process that we have.

Honourable senators, it is with that in mind that I make this plea. This bill on revocation is not civil. It is not criminal. It is a creation that is focussed on citizens-by-choice. How do you take away citizenship with that clause? It does not fall into either category.

I think you must also take into account the frustration of the Jewish Congress, the B'nai Brith, and Mr. Narvey. You heard from them. This process is totally inefficient. All it does is create conflicts and cause fear in communities. That should not be happening. We are here to build a nation. We are here to build the best country in the world. Surely to God that is what we want to do. The amendments proposed in the House were, for the most part, the work of Mr. Kenneth Narvey, with support from the B'nai Brith, and there was considerable agreement in the House of Commons. Every group that appeared before us, every group

l'Ontario à la retraite pour qu'il agisse en qualité de juge de cour d'appel, car cela n'est pas possible en vertu de la loi. Le juge Salhany a examiné toutes les preuves et déclaré que la conclusion de monsieur le juge McKay n'avait aucun fondement factuel ou juridique. Si je porte un jugement au sujet de la décision de deux juges et si le Cabinet peut le faire, les cours d'appel et la Cour suprême peuvent certainement le faire aussi.

Il n'y a pas beaucoup de causes, mais la révocation de la citoyenneté est une décision suffisamment importante pour que l'on garantisse des voies de droit régulières. Vous ne faites pas simplement affaire à des gens dont la citoyenneté est mise en question, mais à de nombreuses personnes qui ont choisi la citoyenneté canadienne et qui viennent de pays déchirés par la guerre. Le risque, c'est que nous placions la barre trop bas. On pourrait avoir quelqu'un de l'ex-Yougoslavie ou un groupe de Serbes qui dénoncent un Croate ou un Musulman, ou vice-versa, ou toute autre combinaison du genre. Comment s'en sortir? C'est impossible. Dans les bureaux de la citoyenneté, je demande toujours instamment aux candidats de venir avec ce qu'ils ont de mieux à offrir au Canada et non pas d'y transplanter leurs querelles et leurs haines ancestrales, car notre pays ne peut pas le supporter.

Je vais vous laisser une copie de l'argumentation du juge Roger Salhany, non pas parce que je m'attends à ce que vous disiez: «Eh bien, il a raison, et le précédent a tort.» mais pour vous faire informer de la seule occasion où un tel fait s'est produit au Canada.

Permettez-moi d'ajouter que ma collectivité est déchirée vu qu'elle considère le processus injuste. On perçoit un sentiment de haine, les gens font des commentaires, c'est désolant. Il y en a qui font circuler des pétitions sur des cas particuliers, car c'est la seule chose que le processus leur permet de faire. Ils ont recueilli 12 000 signatures pour cette personne et lorsque j'ai remis la pétition au premier ministre, je lui ai dit: «Je ne sais pas si c'est bien ou mal, mais je sais qu'il n'est pas bon que les gens fassent signer des pétitions pour des cas particuliers.» Nous ne faisons pas cela pour les affaires judiciaires, car, au bout du compte, nous croyons que notre processus judiciaire est le meilleur processus de prise de décision qui soit.

Honorables sénateurs, c'est en pensant à cela que je vous lance un appel. Ce projet de loi sur la révocation ne relève pas du domaine civil ni non plus du domaine pénal. C'est une invention axée sur les citoyens qui le sont par choix. Comment révoquez-vous la citoyenneté en vertu de cet article? Cela ne tombe dans aucune des catégories.

À mon avis, vous devez également prendre en compte la frustration du Jewish Congress, du B'nai Brith et de M. Narvey dont vous avez entendu le témoignage. Ce processus est complètement inefficace et il ne fait que créer des conflits et semer la peur au sein des collectivités. Cela ne devrait pas arriver, car nous sommes ici pour bâtir une nation, pour construire le meilleur pays au monde; c'est certainement ce que nous voulons tous faire. La plupart des amendements ont été proposés à la Chambre par M. Kenneth Narvey, avec l'appui du B'nai Brith; un nombre considérable de députés se sont déclaré d'accord à la

representing the diversity of this country, agreed that there should be an appeal of that process, but there is not.

I resigned as parliamentary secretary because I could not in good conscience support that bill and look myself in the mirror the next morning. That is why I make the plea for an amendment to ensure the due process of law through the right to appeal a decision. Surely to God that is a fundamental principle for all Canadians. In doing that, you would send a strong message to all citizens who are Canadians by choice that this country has come a long way in its history.

Honourable senators, I cherish this country and I cherish how we have evolved. My millennium project was to research the history of my household, and was precipitated by the ugly reaction to the plight of the boat people. I believe it is extremely important that people understand that we turned away the Japanese steamer *Komagata Maru* in the early 1900s, we turned away the *St. Louis*, and that is why we do not turn away the Chinese boats. We must try to understand what it meant to turn away the Ukrainians, Hungarians, Italians, and all sorts of other people, and the way we treated the blacks and the natives.

It is through an understanding of our history that we can see the evolution of this country to where we are today. As we enter the new millennium, honourable senators, it is so very important that we correct this part of the bill and say yes, we are all Canadians, even though some of us were born outside the country.

People choose to come to this country. One thing they can have in common with those who are Canadian by birth is the due process of law — the right to appeal. That should apply to every Canadian, not just to some Canadians some of the time. It should apply to all Canadians all of the time.

**Senator Cools:** The witness referred to a case in his community. For the record, perhaps he should give the name of the case.

**Mr. Telegdi:** The case is *Helmut Oberlander*.

**The Deputy Chairman:** Is it before the Supreme Court?

**Mr. Telegdi:** No, it is not. It is lost some place in the bowels of the bureaucracy. That again points to the inefficiency of the whole process. It is not before the Supreme Court.

**The Deputy Chairman:** You will identify the case?

**Mr. Telegdi:** Yes, it is *Helmut Oberlander*, and I have the finding of Mr. Roger Salhany on that case.

**Senator Cools:** Perhaps you could give the spelling of those names for our reporters.

**Mr. Telegdi:** I will give your reporters the submissions and make it available to all honourable senators. I will give you a copy of my household history.

Chambre des communes. Chaque groupe qui a comparu devant nous, chaque groupe représentant la diversité de notre pays, a convenu qu'il faudrait prévoir un appel de ce processus; or, il n'y en a pas.

J'ai démissionné en tant que secrétaire parlementaire, parce que je ne pouvais pas en mon âme et conscience appuyer ce projet de loi et me regarder dans la glace le lendemain matin. C'est la raison pour laquelle je vous demande instamment d'apporter un amendement relatif au droit d'appel d'une décision, ce qui assurera des voies de droit régulières. Il s'agit sans aucun doute d'un principe fondamental pour tous les Canadiens; ce faisant, vous montreriez à tous ceux qui ont choisi d'être citoyens canadiens que notre pays a fait beaucoup de chemin au cours de son histoire.

Honorables sénateurs, j'aime ce pays et la façon dont il a évolué. Je voulais pour mon projet du millénaire faire des recherches généalogiques et l'affreuse réaction à la situation critique des boat people m'y a incité plus vite que prévu. Je crois qu'il est extrêmement important que les gens sachent que nous avons renvoyé le navire à vapeur japonais *Komagata Maru* au début des années 1900, que nous avons renvoyé le *St. Louis* et que c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas renvoyé les bateaux chinois. Il faut essayer de comprendre ce que cela voulait dire que de repousser les Ukrainiens, les Hongrois, les Italiens, et toutes sortes d'autres ressortissants ainsi que comprendre la façon dont nous avons traité les Noirs et les Autochtones.

C'est en comprenant notre histoire que nous pouvons voir l'évolution de notre pays jusqu'à aujourd'hui. À l'aube du nouveau millénaire, honorables sénateurs, il est si important de corriger cette partie du projet de loi et de dire qu'effectivement, nous sommes tous des Canadiens, même si certains d'entre nous sont nés à l'étranger.

C'est par choix que les gens viennent dans notre pays. S'il y a quelque chose qu'ils puissent avoir en commun avec ceux qui sont canadiens de naissance, ce sont les voies de droit régulières — le droit de faire appel. Cela devrait s'appliquer à tous les Canadiens et non pas à certains d'entre eux, à certains moments. Cela devrait s'appliquer à tous les Canadiens, tout le temps.

**Le sénateur Cools:** Le témoin a fait mention d'une cause dans sa collectivité. Pour le compte rendu, peut-être devrait-il l'identifier.

**M. Telegdi:** Il s'agit de l'affaire *Helmut Oberlander*.

**Le vice-président:** La Cour suprême en est-elle saisie?

**M. Telegdi:** Non. Cette affaire est perdue dans les méandres de la bureaucratie, ce qui témoigne une fois de plus de l'inefficacité de tout le processus. La Cour suprême n'en est pas saisie.

**Le vice-président:** Pouvez-vous identifier cette affaire?

**M. Telegdi:** Oui, c'est l'affaire *Helmut Oberlander* et j'ai ici la conclusion de M. Roger Salhany.

**Le sénateur Cools:** Peut-être pourriez-vous épeler ces noms pour nos sténographes.

**M. Telegdi:** Je vais donner à vos sténographes les arguments et les mettre à la disposition de tous les honorables sénateurs. Je vais vous donner un exemplaire de ma généalogie.

There is also a wonderful book by John Boyko, entitled *Last Steps to Freedom: Evolution of Canadian Racism Revised*. You may wish to look at *Whence They Came: Deportation from Canada*, written by Barbara Roberts, with a foreword by Irving Abella. It is important reading when you are dealing with citizenship and immigration, and I know you will be dealing with immigration as well.

**Senator Cools:** Perhaps, Mr. Chairman, the committee could look at that case of *Oberlander*.

**The Deputy Chairman:** Yes, we will. We will continue our discussion this afternoon with the officials and we may ask a question dealing with that case.

**Senator Cools:** We have before us three members of the House of Commons, and Mr. Telegdi in particular has raised that case. I think the committee owes it to these members to look particularly at the case he has cited.

**The Deputy Chairman:** We will distribute the information and we will take notice of that.

**Senator Pearson:** Mr. Benoit, I want you to talk about retroactivity, because no one else has raised that issue. I am interested in what you have to say on that subject.

**Mr. Benoit:** On the issue of retroactivity, subclause 55(1) states:

Proceedings in relation to an application pending on the day on which section 72 of this Act comes into force must be dealt with under this Act.

However, subclause 55(2) stipulates that if in fact the application is being considered by a citizenship court judge at the time, it will be considered under the old act.

We have a situation where, for some reason or another, a particular application for citizenship has been held up. We know that these applications for citizenship can take up to 17 months to complete. If you happen to be one of those unfortunate people whose case has been held up, but you have not actually come before a judge, then you are dealt with under the new act. All the work you have done and the terms that you believed you were to be judged under are put aside by a stroke of luck, you might say — or the opposite — and you will be dealt with under the proposed legislation rather than under the old act.

The member from Scarborough Southwest made similar comments about Bill C-63. It was the same in Bill C-63. He said that he takes the traditional, historic position of the Liberal Party of opposing retroactive legislation — and that from a Liberal MP. I think that is a fair comment.

**Senator Fraser:** Could you give us an example of how this could operate against someone? I am a little lost. Could you explain how in practice this might operate against an applicant? It seems to me it is mostly procedural.

Il existe également un merveilleux livre écrit par John Boyko, intitulé: *Last Steps to Freedom: Evolution of Canadian Racism Revised*. Vous souhaitez peut-être aussi jeter un coup d'œil sur le livre *Whence They Came: Deportation from Canada*, écrit par Barbara Roberts et préfacé par Irving Abella. Ce sont des lectures importantes lorsque l'on traite de la question de la citoyenneté et de l'immigration, et je sais que vous allez traiter de l'immigration également.

**Le sénateur Cools:** Peut-être, monsieur le président, le comité pourrait-il examiner la cause *Oberlander*.

**Le vice-président:** Oui, nous allons le faire. Nous allons poursuivre notre discussion cet après-midi avec les représentants officiels et nous pourrions poser une question relative à cette affaire.

**Le sénateur Cools:** Nous avons devant nous trois députés de la Chambre des communes et c'est M. Telegdi qui a parlé de cette affaire. À mon avis, par respect pour ces députés, le comité se doit d'examiner cette affaire.

**Le vice-président:** Nous allons distribuer l'information et nous en prenons avis.

**Le sénateur Pearson:** Monsieur Benoit, j'aimerais que vous parliez de la rétroactivité, car personne d'autre n'a soulevé ce point. J'aimerais savoir ce que vous avez à dire à ce sujet.

**M. Benoit:** Pour ce qui est de la rétroactivité, le paragraphe 55(1) stipule:

Il est statué en conformité avec la présente loi sur toute demande présentée [...] avant la date d'entrée en vigueur de l'article 72.

Toutefois, il est stipulé au paragraphe 55(2) que si, en fait, un juge de la citoyenneté est saisi de la demande à ce moment-là, l'ancienne loi s'applique à celle-ci.

Prenons l'exemple d'un cas où, pour une raison ou une autre, une demande de citoyenneté a été retardée. Nous savons que le traitement des demandes de citoyenneté peut prendre jusqu'à 17 mois. Si vous êtes l'une de ces personnes malchanceuses dont la demande a été retardée, mais que vous n'avez pas comparu devant un juge, c'est la nouvelle loi qui s'applique à votre demande. Tout le travail que vous avez fait et les conditions dans lesquelles vous pensiez que votre demande allait être jugée sont mises de côté par hasard, peut-on dire — ou par malchance — et c'est la législation proposée plutôt que l'ancienne loi qui va s'appliquer à votre demande.

Le député de Scarborough-Sud-Ouest a fait des observations semblables à propos du projet de loi C-63, puisque la même chose était prévue. Il a dit que le Parti libéral s'est toujours traditionnellement opposé à toute loi rétroactive — cela vient de la bouche d'un député libéral. C'est à mon avis un commentaire loyal.

**Le sénateur Fraser:** Pourriez-vous nous donner un exemple de la façon dont cela pourrait aller à l'encontre des intérêts d'une personne? Je suis un peu perdue. Pourriez-vous expliquer comment, en pratique, cela pourrait aller à l'encontre des intérêts d'un demandeur? Il me semble que c'est essentiellement une question de procédure.

**Mr. Benoit:** It has been a while since we dealt with this bill and I am stretching my memory. I do know some people brought this before our committee. Specific examples are on record of where the citizenship process was delayed quite significantly.

Where two people have applied on the same date, because one had gone through faster, one person might be in a more or less favourable position compared to the other person. I am sorry I cannot remember the examples more specifically than that, but they are there in our committee proceedings.

**Senator Nolin:** Mr. Bryden, I want to understand why you answered one of the questions by saying that the bill is not respecting the oath that you are proposing.

**Mr. Bryden:** Yes, that is exactly correct. It points out the flaw of the oath as it exists. When an oath of any kind only requires you to obey the law, you are subject to that law. If the law is bad, then you, as a good citizen, will obey a bad law. I believe that the oath for this country should be innovative, it should break new ground, and it should present principles that are beyond simply the laws of our land, and that are recognized worldwide in terms of human rights.

Honourable senators, I suggest to you — and this is a very strong thing to say — that the minister might have some difficulty with Mr. Telegdi's position if an oath containing the words that I have put before you existed. I hasten to add that those are the words that are in the Charter.

**Senator Nolin:** Mr. Telegdi, you made a very good case on clauses 16 and 17. Do you have the same observation on clauses 21 and 22, which concern the total discretion of the cabinet to decide not to grant citizenship?

**Mr. Telegdi:** I do, but it does not strike me in quite the same way.

I will leave it at that, but let me just add that I am not sure if the committee heard from the UN High Commission for Human Rights. You might want to get some information from them.

From what I have read, I understand that it has formulated a declaration. Basically, it says that once someone has been a resident of a country for 20 years, entry or departure cannot be denied. It also talks about using the criminal standard of evidence to revoke citizenship or deal with war crimes.

I think we should look at that, because I would hate to see us go contrary to conventions that we have signed. I have some communications from the High Commissioner for Human Rights. I would suggest that you get the research staff to obtain some of their information. That is of great importance.

**The Deputy Chairman:** Were you referring to an international instrument or charter?

**M. Benoit:** Cela fait déjà pas mal de temps que nous avons examiné ce projet de loi et j'essaie de me souvenir. Je sais que certains témoins en ont parlé devant notre comité. Des exemples précis de cas où le processus de la citoyenneté a été retardé de façon assez considérable figurent au compte rendu.

Lorsque deux personnes font une demande à la même date, une des deux peut être dans une situation plus ou moins favorable par rapport à l'autre du fait qu'une demande a été traitée plus rapidement. Je suis désolé, je ne souviens pas des exemples de façon plus précise que cela, mais ils sont cités dans les délibérations de notre comité.

**Le sénateur Nolin:** M. Bryden, j'aimerais comprendre pourquoi vous avez répondu à une des questions en disant que le projet de loi ne respecte pas le serment que vous proposez.

**M. Bryden:** Oui, c'est exact. Je fais ressortir la nature imparfaite du serment, tel qu'il existe. Lorsqu'un serment exige uniquement que l'on respecte la loi, on est assujéti à cette loi. Si la loi est mauvaise, en tant que bon citoyen, on respecte une mauvaise loi. À mon avis, le serment de citoyenneté devrait être novateur et présenter des principes qui dépassent les lois de notre pays et qui sont reconnus dans le monde entier en matière de droits de la personne.

Honorables sénateurs, je pense — et c'est quelque chose de très fort à dire — que le ministre risque d'avoir quelques difficultés en ce qui concerne la position de M. Telegdi si un serment contenant les termes que je vous ai présentés existait. Je me hâte d'ajouter que ce sont des termes que l'on retrouve dans la Charte.

**Le sénateur Nolin:** Monsieur Telegdi, vos arguments au sujet des articles 16 et 17 sont très solides. Faites-vous la même observation au sujet des articles 21 et 22 qui visent le pouvoir discrétionnaire entier du Cabinet de décider de ne pas octroyer la citoyenneté?

**M. Telegdi:** Oui, mais cela ne me frappe pas exactement de la même façon.

Je vais en rester là, mais permettez-moi d'ajouter que je ne sais pas vraiment si le comité s'est renseigné auprès du Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Vous voudrez peut-être vous informer auprès de cette instance.

D'après ce que j'ai lu, il aurait formulé une déclaration stipulant essentiellement qu'à partir du moment où quelqu'un est résident d'un pays depuis 20 ans, on ne peut lui refuser ni l'entrée ni la sortie. Cette déclaration fait également mention d'une preuve criminelle nécessaire avant la révocation de la citoyenneté ou pour traiter des crimes de guerre.

À mon avis, nous devrions examiner cette déclaration, car il serait désolant d'aller à l'encontre des conventions que nous avons signées. J'ai quelques documents du Haut Commissariat aux droits de l'homme et je propose que vos attachés de recherche obtiennent de l'information à ce sujet, car elle est d'une grande importance.

**Le vice-président:** Parlez-vous d'un instrument international ou de la Charte?

**Mr. Telegdi:** Yes, the Universal Declaration of Human Rights also provides for the right to nationality and how it is to be withdrawn.

I think you need to look at that, because it make specific references. I have it somewhere in my office. I could not find it, unfortunately. I have so much information that I was not able to find that particular piece. I was looking for it this morning and last night.

**The Deputy Chairman:** If the international instrument or charter considers this as something of a criminal nature, it changes everything. It would change the onus of evidence. It would have to be beyond any reasonable doubt under our law. Only a court may rule on this.

We will investigate this. It is an interesting point if it is of a criminal nature. Someone said at the beginning of this meeting that he thought that it was not civil, it was not criminal —

**Mr. Bryden:** I said that.

**The Deputy Chairman:** It is certainly administrative to a great extent, and statutory also. An administrative law has its own principle. We must follow that. We must have more research done in that area.

**Senator Cools:** I would like to thank these witnesses. I join with them in their concern that many of these issues were not given, perhaps, a sufficient quality of hearing in the House of Commons. That worries me. It seems to be part of an increasing trend.

It seems to me that among the three witnesses, Mr. Telegdi is in a unique position, in that he was the parliamentary secretary for the bill, so to speak. Thus, we are dealing with not only an insufficiency in the House of Commons, but we are also speaking about the failure of the secretary of state to get a hearing in the Liberal caucus. That is very worrisome.

Obviously, these three gentlemen are appealing to the Senate committee and asking us to amend this bill in significant ways. Honourable senators, I think this is such an extraordinary request that these gentlemen should be given an even broader hearing. I would like to propose that the committee, as part of its recommendations, suggest that we invite these three members of the House of Commons to appear before the Senate, perhaps in committee of the whole, to put their concerns forward.

We have an extremely unusual situation here. We have before us, as I said, a parliamentary secretary and two members of the House of Commons who are known to be earnest. I do not think that we should move on from here as though they were ordinary witnesses.

These are no ordinary witnesses. I think, quite frankly, that the whole Senate deserves to hear these three gentlemen and I would like to place that before the committee for its consideration.

**The Deputy Chairman:** Okay.

**M. Telegdi:** Oui, je parle de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui prévoit également le droit à la nationalité et la révocation de ce droit.

À mon avis, il faut l'examiner, car on y trouve des renvois précis. Je l'ai quelque part dans mon bureau, mais je n'ai pas pu la trouver, malheureusement. J'ai tellement d'information que je n'ai pas pu trouver ce document en particulier, alors que je l'ai cherché ce matin et aussi hier soir.

**Le vice-président:** Si l'instrument international ou la Charte considère cela comme quelque chose relevant du domaine pénal, cela change tout. Cela changerait la charge de la preuve; il faudrait que ce soit hors de tout doute raisonnable en vertu de nos lois. Seul un tribunal pourrait rendre une décision à cet égard.

Nous allons nous renseigner; c'est un point intéressant si cela relève du domaine pénal. Quelqu'un a dit au début de la séance que d'après lui, cela ne relevait pas du domaine civil, ni non plus du domaine pénal...

**M. Bryden:** J'ai dit cela.

**Le vice-président:** Cela relève assurément du domaine administratif dans une large mesure et du domaine législatif également. Une mesure à caractère administratif a son propre principe. Nous devons suivre cette question.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais remercier ces témoins. Je conviens tout comme eux que beaucoup de ces questions n'ont pas eu peut-être l'attention qu'il aurait fallu la Chambre des communes. Cela m'inquiète. Cela semble s'inscrire dans une tendance qui s'accroît.

Il me semble que parmi les trois témoins, M. Telegdi occupe une position unique du fait qu'il était le Secrétaire parlementaire responsable du projet de loi, à proprement parler. Ainsi, nous avons affaire non seulement à une insuffisance d'attention de la part de la Chambre des communes mais à l'échec essuyé par le secrétaire d'État qui n'a pas pu se faire entendre au caucus libéral. C'est très inquiétant.

De toute évidence, ces trois messieurs s'adressent au comité sénatorial pour lui demander de modifier sensiblement ce projet de loi. Honorables sénateurs, je pense qu'il s'agit d'une demande à ce point extraordinaire que nous devrions faire en sorte que ces messieurs se fassent entendre encore plus. J'aimerais proposer que le comité recommande d'inviter ces trois députés de la Chambre des communes à comparaître devant le Sénat, peut-être en comité plénier, pour faire part de leurs préoccupations.

Il s'agit là d'une situation tout à fait inhabituelle. Nous avons devant nous, comme je l'ai dit, un secrétaire parlementaire et deux députés de la Chambre des communes qui sont connus pour leur sérieux. Je ne crois pas que nous devrions poursuivre comme s'il s'agissait de témoins ordinaires.

Ce ne sont pas des témoins ordinaires. Je crois, en toute franchise, que tout le Sénat mérite d'entendre ces trois messieurs et j'aimerais que le comité étudie cette possibilité.

**Le vice-président:** D'accord.

**Senator Cools:** This is very unusual. I do not know if we appreciate how unusual this is, because these gentlemen have spoken with considerable restraint and humility. I have certainly not encountered such an event before in my years here. I think that it is so significant that it should be noted for the extraordinary event that it is.

**Senator Andreychuk:** Senator Cools, that is why I thought that it was so important to have them here. I regret that they received such short notice. I hope that they have been able to make their positions known to their satisfaction.

I have said from day one that this is a most significant bill. Citizenship is not a routine matter. It is a unique bill in the sense that it does not fit neatly into either criminal law or administrative law.

It may be the way in which we have handled this issue for many decades. However, the granting of citizenship is increasingly important to Canadians, not only for those who come here, but also for those who are born here. What it means to be a citizen is the most fundamental issue being debated.

With respect, I disagree with Mr. Bryden. I think there has been a debate about how to change the Citizenship Act in certain quarters. However, the meaning of citizenship has never been defined.

This bill says by its title that it speaks to citizenship, but really only speaks to me in one clause. That troubles me.

I have never really reflected on the oath, quite frankly, until now. Thus, while I commend the government or the minister for wanting everyone to take an oath, it is that very statement that has started me thinking that perhaps citizenship is more than an administrative measure that can be given or taken away. What obligations does it really carry?

**Senator Cools:** What you are raising, and what the witnesses are saying, is that it echoes some of our debate at one of our earlier meetings, where Senator Joyal and other senators raised the very question as to what citizenship is. This particular bill does not seem to be speaking directly, or sufficiently, to the question of citizenship.

Interestingly enough, even Section 91.25 of the BNA, I think, uses the words "naturalization" and "aliens."

**The Deputy Chairman:** It is 91.25.

**Senator Cools:** It does make a difference in the BNA. The language does differentiate between the phenomena of citizenship and naturalization. We were told earlier in testimony that the title of the 1946 act makes the differentiation clearly.

This is an important subject. I would like the committee to create an opportunity for the entire Senate to hear this.

**Le sénateur Cools:** C'est très inhabituel. Je ne sais pas si vous vous rendez compte à quel point ça l'est, étant donné que ces messieurs se sont exprimés avec beaucoup de retenu et d'humilité. C'est à coup sûr la première fois que je suis témoin d'une telle chose depuis toutes ces années que je suis ici. Je pense que c'est à ce point important qu'il faudrait le signaler étant donné l'aspect extraordinaire de l'événement.

**Le sénateur Andreychuk:** Sénateur Cools, c'est la raison pour laquelle j'ai cru qu'il était si important que nous les convoquions ici. Je regrette qu'ils aient eu un préavis aussi court. J'espère qu'ils ont pu faire valoir leurs points de vue à leur satisfaction.

Je dis depuis le début qu'il s'agit d'un projet de loi très important. La citoyenneté n'est pas une question banale. Il s'agit d'un projet de loi unique en ce sens qu'il ne relève pas nettement du droit criminel ni du droit administratif.

Cela dépend peut-être de la façon dont nous nous sommes occupés de cette question depuis plusieurs décennies. Cependant, l'octroi de la citoyenneté revêt de plus en plus d'importance pour les Canadiens, non seulement pour ceux qui viennent s'installer ici mais aussi pour ceux qui sont nés ici. Ce que signifie être un citoyen est la question la plus fondamentale dont on discute.

Avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas d'accord avec M. Bryden. Je crois que la façon de modifier la Loi sur la citoyenneté a fait l'objet de discussions dans certains milieux. Cependant, la citoyenneté en tant que telle n'a jamais été définie.

De par son titre, le projet de loi prétend porter sur la citoyenneté mais vraiment, j'estime qu'un seul article en parle. Cela me dérange.

En toute franchise, je n'ai jamais vraiment réfléchi au serment jusqu'à maintenant. Ainsi, bien que je félicite le gouvernement et le ministre de vouloir que tout le monde prête serment, c'est cette déclaration qui m'a poussé à me demander si la citoyenneté est peut-être plus qu'une mesure administrative qui peut être accordée ou retirée. Quelles obligations comporte-t-elle vraiment?

**Le sénateur Cools:** Ce que vous soulevez et ce que disent les témoins, c'est que cela rappelle une partie de la discussion que nous avons eue à une de nos réunions précédentes, alors que le sénateur Joyal et d'autres sénateurs ont demandé ce qu'est la citoyenneté. Ce projet de loi en particulier ne semble pas parler directement ou suffisamment de ce qu'est la citoyenneté.

C'est assez intéressant, même le paragraphe 91.25 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, je crois, utilise les mots «la naturalisation» et «les aubains».

**Le vice-président:** Il s'agit du paragraphe 91.25.

**Le sénateur Cools:** Cela fait une différence dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le libellé fait la différence entre le phénomène de la citoyenneté et la naturalisation. On a dit plus tôt dans le cadre des témoignages que le titre de la loi de 1946 fait clairement la différence.

C'est un sujet important. J'aimerais que le comité donne au Sénat dans son ensemble l'occasion d'entendre ce témoignage.

**The Deputy Chairman:** We will certainly consider everything that has been said this morning at our conclusion. I wish to thank the witnesses very much. Your presentation has been very useful.

The meeting adjourned.

OTTAWA, Thursday, September 28, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian Citizenship, met this day at 13:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Gérald-A. Beaudoin** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we will resume our study of Bill C-16, proposed legislation respecting Canadian citizenship. We have with us officials from the Department of Citizenship and Immigration. They are Mr. Wolpert, Ms Frith, Mr. Sabourin and Mr. Stevens. I wish to thank you for appearing before us today. We have many technical and legal questions on Bill C-16.

**Ms Rosaline Frith, Director General, Integration, Department of Citizenship and Immigration:** Mr. Chairman, honourable senators, first, I would like to introduce the other departmental officials who are here with me today. Normand Sabourin is our Registrar of Canadian Citizenship; Eric Stevens is legal counsel, as is Max Wolpert. Nick Oosterveen is the Director General of Selection Branch and Madeleine Riou is Nationality Law Adviser. We may have to turn to them on some specific issues.

Following some brief introductory remarks, I will ask Mr. Sabourin to make a short presentation focussing on some of the issues of importance that have aroused debate around Bill C-16.

Mr. Chairman, Bill C-16, has been some 20 years in the making. It is a bill that will modernize the 1977 Citizenship Act. It will address the gaps and inconsistencies that have developed from that legislation. It will respond to the ruling by the courts and the Human Rights Commission on discrimination, and it will improve the processing of high volumes of applications. This bill truly reflects significant consultation.

We have come a long way from the first Citizenship Act, which came into effect in 1947. Under that act, citizenship was a privilege, granted only if a person met certain subjective criteria. It had provisions that discriminated against certain categories of people. For instance, women who married non-Canadians were adversely affected.

**Le vice-président:** Nous allons certes tenir compte de tout ce qui a été dit ce matin. Je veux remercier les témoins d'être venus. Votre exposé a été très utile.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 28 septembre 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne, se réunit aujourd'hui à 13 h 30 afin d'examiner le projet de loi.

**Le sénateur Gérald A. Beaudoin** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous reprenons notre examen du projet de loi C-16, Loi proposée concernant la citoyenneté canadienne. Nous recevons aujourd'hui des représentants du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Il s'agit de M. Wolpert, de Mme Frith, de M. Sabourin et de M. Stevens. Je tiens à vous remercier d'être des nôtres aujourd'hui. Nous avons de nombreuses questions d'ordre technique et d'ordre juridique au sujet du projet de loi C-16.

**Mme Rosaline Frith, directrice générale, Intégration, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:** Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais tout d'abord vous présenter les autres fonctionnaires du ministère qui m'accompagnent aujourd'hui. Normand Sabourin est notre greffier de la citoyenneté canadienne; Eric Stevens est conseiller juridique, comme Max Wolpert. Nick Oosterveen est le directeur général de la Direction générale de la sélection et Madeleine Riou est conseillère en matière de nationalité. Nous devons peut-être faire appel à ces personnes au sujet de questions spécifiques.

Je ferai d'abord quelques brèves observations liminaires, puis je demanderai à M. Sabourin de faire un court exposé sur les questions importantes qui ont suscité des discussions au sujet du projet de loi C-16.

Monsieur le président, voilà maintenant près de 20 ans que l'on prépare le projet de loi C-16. C'est un projet de loi qui modernisera la Loi de 1977 sur la citoyenneté. Il comblera les lacunes et corrigera les incohérences de la loi actuelle. Il reflétera les décisions des tribunaux et de la Commission des droits de la personne en matière de discrimination et améliorera le traitement du volume élevé de demandes. Le projet de loi à l'étude est le résultat d'une vaste consultation.

Nous avons fait beaucoup de progrès depuis l'adoption de la première Loi sur la citoyenneté en 1947. Aux termes de cette loi, la citoyenneté était un privilège qui n'était accordé à une personne que si elle répondait à certains critères subjectifs. Cette loi comportait des dispositions discriminatoires envers certaines catégories de personnes. Par exemple, les femmes qui épousaient un non-Canadien étaient lésées.

The Citizenship Act of 1977 aimed to eliminate the discriminatory aspects. It provided for the recognition of dual citizenship and it set out clear criteria for granting citizenship.

Despite these significant improvements, it soon became apparent that the 1977 act needed further change. The divergent views of the courts on the meaning of residency requirements is a case in point. Another issue is the inequality of treatment of children adopted abroad and in Canada by Canadian parents. These issues, as well as administrative shortcomings, will be addressed in Bill C-16.

The bill before you today promotes respect for Canada and our rights and freedoms as Canadians. It retains the elements of current law that are working well and sets out clear, fair and objective criteria for Canadian citizenship.

I am proud to be here today with my colleagues in support of the bill. Before beginning to answer your specific questions, I will turn to Mr. Sabourin to make some comments.

[Translation]

**Mr. Norman Sabourin, Registrar, Canadian Citizenship, Citizenship and Immigration Canada:** Mr. Chairman, my presentation will last about eight minutes and will deal with the questions raised to this point. I am very pleased to be able to address the Committee on Legal and Constitutional Affairs in connection with its consideration of Bill C-16. My colleagues and I have followed the committee's work closely. We have carefully noted your questions and comments, as well as the concerns raised before the committee.

[English]

We have been very impressed with the deliberations and with the depth of understanding this committee has shown for all the issues surrounding citizenship. As Ms Frith has said, the proposed legislation before you is the result of many years of work by dedicated public servants working under the direction of successive ministers responsible for citizenship.

As early as 1984, the need for revisions to the legislation was evident. The minister responsible at the time, today an honourable senator on this committee, spoke of the government's desire to modernize and strengthen the citizenship legislation to reflect changing Canadian values.

This work over many years means that the proposed legislation before you has been the subject of intense and thoughtful scrutiny and represents, in my view, the best possible balance that we can achieve and the best possible bill that the government can bring before the Senate.

This being said, some aspects of the legislation are still cause of concern for some, and I would like to speak on four key issues that were discussed extensively in recent deliberations of the committee. My hope, of course, is that I can provide some

La Loi sur la citoyenneté de 1977 visait à éliminer les aspects discriminatoires. Elle a établi la reconnaissance de la double citoyenneté et a établi des critères clairs pour l'obtention de la citoyenneté.

Malgré ces améliorations importantes, il est devenu rapidement évident que la Loi de 1977 avait besoin d'être modifiée. Les points de vue divergents des tribunaux sur l'exigence en matière de résidence est un bon exemple. Un autre exemple est le manque d'équité dans le traitement des enfants adoptés à l'étranger et au Canada par des parents canadiens. Ces questions, ainsi que les lacunes administratives, seront réglées par le projet de loi C-16.

Le projet de loi dont vous êtes saisis encourage la loyauté envers le Canada et favorise le respect de nos droits et libertés. Il garde les éléments de la loi actuelle qui fonctionnent bien et établit des critères clairs, justes et objectifs pour l'obtention de la citoyenneté canadienne.

Je suis fier d'être ici aujourd'hui avec mes collègues pour appuyer le projet de loi. Avant de commencer à répondre à vos questions, je vais demander à M. Sabourin de faire quelques observations.

[Français]

**M. Norman Sabourin, greffier de la citoyenneté canadienne, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:** Monsieur le président, ma présentation durera environ huit minutes et traitera des questions soulevées jusqu'à aujourd'hui. Je suis très heureux de pouvoir m'adresser au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles dans le cadre de l'examen du projet de loi C-16. Mes collègues et moi avons suivi de près les délibérations du comité. Nous avons pris bonne note de vos questions et de vos commentaires, de même que des préoccupations qui ont été soulevées devant le comité.

[Traduction]

Nous avons été très impressionnés par les délibérations et la profondeur de la réflexion des membres de votre comité sur toutes les questions entourant la citoyenneté. Comme Mme Frith l'a dit, le projet de loi dont vous êtes saisis est le résultat de nombreuses années de travail de fonctionnaires dévoués qui ont œuvré sous la direction des différents ministres responsables de la citoyenneté.

Dès 1984, il est apparu évident que la loi avait besoin d'être révisée. Le ministre responsable à l'époque, qui est aujourd'hui un honorable sénateur membre de votre comité, a dit que le gouvernement souhaitait moderniser et renforcer la Loi sur la citoyenneté afin de refléter les valeurs canadiennes qui ont changé.

Ces nombreuses années de travail signifient que le projet de loi dont vous êtes saisis a fait l'objet d'un examen intense et sérieux et représente, à mon avis, le meilleur équilibre possible et le meilleur projet de loi que le gouvernement puisse présenter au Sénat.

Cela dit, certains aspects de la loi préoccupent toujours certaines personnes, et j'aimerais parler de quatre questions importantes qui ont fait l'objet d'un long débat lors des délibérations du comité récemment. Naturellement, j'espère que je

clarification that will make your work easier when you perform a detailed review of the bill later.

[Translation]

My four topics are eligibility for citizenship, loss of citizenship, the public interest and the need to pass new citizenship legislation.

Citizenship and nationality are two terms that are sometimes confused. I think that it is primarily because, in some countries, the term "nationality" has ethnic connotations that influence how one attains that status.

From a legal standpoint, however, the European Convention on Nationality states in its background report that the term "citizenship" is the term most commonly used in most central and eastern European countries, and that it has the same meaning as the term "nationality," which is used in western Europe.

I would add that the term "citizenship," which is used in Canada, is also used in other countries that have had immigration policies over the years, including Australia, New Zealand and the United States. It is natural that countries that have been enriched through immigration would want to avoid a term that might be perceived by some to have ethnic connotations.

In international law, it is clearly established that each State is free to define the conditions under which citizenship may be acquired. In Canada, the right to citizenship is a purely statutory one. Even though the Canadian Charter of Rights and Freedoms refers to citizenship, that status is defined only by Parliament.

[English]

Let me speak now of loss of citizenship, specifically involuntary loss of citizenship. This can take place in two different ways, that is, through annulment or through revocation. Annulment is an administrative power of the minister to correct an error made by the minister in granting citizenship. We know that citizenship is acquired by a permanent resident when the minister grants citizenship in accordance with the law, but the law also says that the minister cannot grant citizenship if a person is subject to a criminal prohibition. What would happen if the minister were to grant citizenship anyhow, even if she had no authority to do so in the first place? The proposed legislation spells out that in such a case the minister can declare the grant of citizenship null and void. That is what the annulment power is all about. We believe, as do our legal advisors, that the minister has this power and authority today under the current legislation. However, because of the grave personal consequences of declaring citizenship null and void, the proposed bill spells out that the minister can only exercise her authority within a period of five years and must provide notice to the person and an opportunity to be heard.

[Translation]

pourrai apporter certains éclaircissements qui vous faciliteront la tâche lorsque vous examinerez plus tard le projet de loi en détail.

[Français]

Mes quatre sujets sont le droit à la citoyenneté, la perte de la citoyenneté, l'intérêt public et le besoin d'adopter une nouvelle loi sur la citoyenneté.

La citoyenneté et la nationalité sont deux termes qui portent parfois à confusion. Je pense que cela découle principalement du fait que, dans certains pays, le terme «nationalité» a des connotations ethniques qui influent les conditions d'acquisition du statut.

Par contre, sur le plan juridique, la Convention européenne sur la nationalité précise, dans le rapport explicatif, que le terme «citoyenneté» est privilégié dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, et qu'il a la même signification que le terme «nationalité» utilisé en Europe occidentale.

J'ajouterais que le terme «citoyenneté», qui est privilégié au Canada, l'est aussi dans les autres pays qui ont connu des politiques d'immigration au fil des années, y compris l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. C'est normal puisqu'on ne veut pas, dans nos pays qui ont été enrichis par l'immigration, avoir un terme qui pourrait être perçu par certains comme ayant des connotations d'ethnicité.

En droit international, il est clairement établi que chaque État est libre de définir les conditions d'acquisition de statut de citoyenneté. Au Canada, ce droit à la citoyenneté est purement statutaire. Même si la Charte canadienne des droits et libertés fait référence au statut de citoyen, le statut lui-même est défini strictement par le Parlement.

[Traduction]

Permettez-moi maintenant d'aborder la question de la perte de la citoyenneté, plus particulièrement la perte involontaire. Cela peut se produire de deux façons différentes, c'est-à-dire par une annulation ou une révocation. L'annulation est un pouvoir administratif du ministre de corriger une erreur qu'il aurait commise en accordant la citoyenneté. Nous savons qu'un résident permanent acquiert la citoyenneté quand le ministre accorde la citoyenneté conformément à la loi, mais la loi stipule par ailleurs que le ministre ne peut pas accorder la citoyenneté si une personne fait l'objet d'une interdiction criminelle. Qu'arriverait-il si la ministre accordait la citoyenneté de toute façon, même si elle n'avait pas le pouvoir de le faire au départ? Le projet de loi à l'étude stipule que dans un tel cas, la ministre peut déclarer nulle l'attribution de la citoyenneté. C'est exactement ce en quoi consiste ce pouvoir d'annulation. Nous croyons, comme nos conseillers juridiques d'ailleurs, que la ministre a ce pouvoir aujourd'hui aux termes de la loi actuelle. Cependant, étant donné les graves conséquences d'une annulation de la citoyenneté, le projet de loi à l'étude précise que la ministre ne peut exercer ce pouvoir que dans un délai de cinq ans, et qu'elle doit aviser l'intéressé afin qu'il puisse être entendu.

[Français]

Another aspect of the bill that has been abundantly commented upon is that of the public interest. To define what that means, I think it is useful to refer to the Supreme Court's comment:

The general sense of the term "public interest" is a particular set of values that are best understood in connection with the collective good and refer to issues involving the well-being of society.

The Supreme Court felt that this concept was too vague in certain contexts, but those involved circumstances in which a constitutional right was violated, which is not the case where citizenship is concerned.

People ask why there is a need for extraordinary powers in the bill, based on the public interest. The minister, when she was here, summarized the situation quite succinctly. The government needs to have a safety net for unforeseen situations.

I will try to give you a hypothetical example, which may not be easy. Suppose that Mr. X moves to Canada. He is a permanent resident. Mr. X, still a permanent resident of Canada, leaves his native country for Ruritania, his country of origin. Once there, he starts looking for his ex-wife. She teaches in a primary school. He finds her in the school and commits a violent, horrible murder. Most of the children are killed. These horrible scenes are even shown on television.

Of course, Mr. X is arrested and put on trial in Ruritania, where he is charged with these crimes, but he is found not guilty by the Ruritanian jury. There is a problem with admissibility of evidence. There was a technical problem, and the jury finds Mr. X not guilty. He comes back to Canada where he is still a permanent resident. Now, the families of the children who were killed through Mr. X's actions undertake a civil suit against him to try to establish that he has civil liability and that he caused the death of these children without a valid reason. The families of the children win their case.

Mr. X applies for citizenship and there is no criminal prohibition under the act. He is not subject to the provisions in the act that could prevent him from obtaining citizenship. The minister has no other choice but to grant citizenship.

A question arises here. Should this country welcome Mr. X into the Canadian family? Does he represent the values that we share in our country? Will Canada's international reputation be damaged if Mr. X is granted citizenship?

This hypothetical example, although it may not be ideal, shows that there are situations that cannot be provided for. These cases may involve hate crimes or people who lead others into serious crime.

The only way for the government to ensure that its hands will not be tied by the fact that these types of cases have not been provided for in advance is include extraordinary powers in the act.

Un autre aspect du projet de loi qui a fait l'objet de beaucoup de commentaires est celui de l'intérêt public. Pour définir ces mots, je crois qu'il est utile de se référer au commentaire de la Cour suprême:

Le sens général du terme «intérêt public» renvoie à l'ensemble particulier de valeurs qui sont le mieux comprises sous l'aspect du bien collectif et se rapportent aux questions touchant le bien-être de la société.

La Cour suprême a jugé que cette notion était trop vague dans certains contextes, mais il s'agissait de circonstances où un droit constitutionnel était atteint, ce qui n'est pas le cas en matière de citoyenneté.

On nous demande pourquoi il faut un pouvoir exceptionnel dans la loi, basé sur l'intérêt public. La ministre a résumé devant vous la situation de façon assez succincte. Le gouvernement doit pouvoir bénéficier d'une soupape de sécurité pour les situations imprévisibles.

Je vais tenter de vous donner un exemple hypothétique, ce qui n'est peut-être pas facile. Parlons de M. X qui vient s'établir au Canada. Il est résident permanent. M. X, toujours résident permanent du Canada, quitte son pays natal pour la Ruritanie, son pays d'origine. Là-bas, il part à la recherche de son ex-conjointe. Elle est enseignante dans une école primaire. Il la trouve dans cette école et il commet un meurtre violent et répugnant. La plupart des enfants sont tués. Il y a même des images télévisées de ces scènes horribles.

Bien sûr, M. X est arrêté et poursuivi en Ruritanie où il est accusé de ces crimes, mais il est trouvé non coupable par le jury en Ruritanie. En fait, il s'agit d'une question d'admissibilité de la preuve. Il y a eu un problème technique et le jury trouve M. X non coupable. Il revient au Canada où il est toujours résident permanent. Maintenant, les familles des enfants qui sont morts à la suite des actes de M. X prennent un recours civil contre lui pour tenter d'établir qu'il a une responsabilité civile, qu'il a effectivement causé la mort de ces enfants sans raison valable. Les familles des enfants tués gagnent le recours.

M. X dépose sa demande de citoyenneté et ne fait l'objet d'aucune interdiction criminelle dans la loi. Il n'est pas visé par les dispositions de la loi qui pourraient nous empêcher de lui attribuer la citoyenneté. La ministre n'a d'autre choix que de lui accorder la citoyenneté.

Une question se pose donc ici. Le Canada devrait-il accueillir M. X dans la famille canadienne? Est-ce qu'il représente les valeurs que nous partageons dans notre pays? La réputation internationale du Canada serait-elle entachée si on attribuait la citoyenneté à M. X?

Cet exemple hypothétique, bien que n'étant pas le meilleur que l'on puisse vous présenter, démontre qu'il existe des cas imprévisibles. Ce sont peut-être des cas impliquant des personnes qui incitent à de la haine ou encore des cas de personnes qui incitent d'autres à commettre des crimes sérieux.

La seule façon pour le gouvernement de s'assurer qu'il n'aura pas les mains liées du fait qu'il n'aura pas prévu à l'avance ces types de cas est de prévoir un pouvoir exceptionnel dans la loi.

Since we are talking about an extraordinary power, only the Governor in Council would be allowed to exercise this power, so that ministers of the Crown would be accountable for their actions in accordance with our parliamentary traditions.

There is a parallel which we feel is useful, even though it is not ideal. The public interest clause is somewhat similar to the notwithstanding clause in the Charter of Rights and Freedoms. Is the notwithstanding clause used frequently? Is it necessary? Obviously, the governments that put it in there believed that it was.

[English]

I will now turn to revocation of citizenship. You have heard much on this issue, both from the minister and from witnesses. You know that today we have an administrative process for taking away citizenship, a process that rests with the executive. Some have proposed that a judicial process would be better.

We think that it would be unfair to suggest that one model is superior to the other. Both models have merit and both models are imperfect, as human processes must be.

In considering each model, one question we should ask ourselves is whether we can predict how our courts will interpret citizenship revocation authority in the future. The model proposed by the government has been tested, proven, tested again and challenged before the courts, and each time the courts have said that the process is fair and that it protects the interests of citizens.

Would we choose a new, unproven model and wait many years to see how the courts interpret these provisions? Would it be fair to tell citizens: "We will now have new rules that apply to you. We are not sure exactly how the courts will apply these rules, but we are really hoping for the best"?

My minister and the government believe that the process, which has seen over 3 million new citizens by naturalization since 1977, and at the same time has seen a total of 37 per cent lose their citizenship through revocation, has proven itself. It is tested, true and fair to everyone.

I have one final point on revocation and loss of citizenship. You have heard that all citizens are equal whether by birth or naturalization. You have heard that clause 12 of the proposed legislation reads this way. Clause 12 repeats section 6 of the existing law and the wording is clear. A citizen is a citizen is a citizen. Some have said that that is not true. Some have said that naturalized citizens are second class citizens because they can lose their status; but the only way they can lose their status as a citizen of Canada is if they obtained that status by fraud.

If you lie in order to be naturalized, you lose your status. If you lie in order to obtain a passport by saying that you were born of a Canadian parent and you were not, you will lose your passport. If it is discovered that your lie is in fact the only reason you are a

Puisqu'il s'agit d'un pouvoir exceptionnel, il est proposé que seul le gouverneur en conseil exerce ce pouvoir exceptionnel afin de rendre les ministres de la Couronne imputables de leurs actions et ce, dans le pur respect de nos traditions parlementaires.

Il existe un parallèle qui peut nous être utile même s'il n'est pas idéal. La clause de l'intérêt public s'apparente quelque peu à la clause nonobstant de la Charte des droits et libertés. Est-ce que la clause nonobstant est utilisée fréquemment? Est-elle nécessaire? De toute évidence, les gouvernements qui ont vu à son adoption croyaient qu'elle l'était.

[Traduction]

Je vais maintenant parler de la révocation de la citoyenneté. Vous avez beaucoup entendu parler de cette question, tant de la part de la ministre que des témoins. Vous savez qu'il existe aujourd'hui un processus administratif visant à révoquer la citoyenneté, un processus qui relève de l'exécutif. D'aucuns ont suggéré qu'un processus judiciaire serait préférable.

Nous sommes d'avis qu'il serait injuste de dire qu'un modèle est supérieur à l'autre. Les deux modèles ont du mérite et les deux modèles sont imparfaits, comme tout ce qui est humain.

En examinant chaque modèle, la question qu'il faut se poser, c'est de savoir si nous pouvons prédire comment les tribunaux interpréteront le pouvoir de révocation de la citoyenneté à l'avenir. Le modèle proposé par le gouvernement a été mis à l'épreuve et validé mis à l'épreuve encore une fois et contesté devant les tribunaux, et à chaque fois les tribunaux ont dit que le processus était équitable et qu'il protégeait les intérêts des citoyens.

Devrions-nous choisir un nouveau modèle qui n'a pas fait ses preuves et attendre de nombreuses années pour voir comment les tribunaux interpréteront ces dispositions? Serait-il juste de dire aux citoyens: «Nous aurons dorénavant de nouvelles règles qui s'appliqueront à vous. Nous ne savons pas exactement comment les tribunaux appliqueront ces règles, mais nous espérons que tout ira pour le mieux».

Mon ministre et le gouvernement estiment que le processus, qui a permis à plus de trois millions de personnes d'être naturalisées canadiennes depuis 1977 et a fait perdre à 37 p. 100 leur citoyenneté par la révocation, a fait ses preuves. C'est un processus qui a été mis à l'épreuve et qui s'est révélé équitable pour tous.

J'aimerais dire une dernière chose au sujet de la révocation et de la perte de la citoyenneté. On vous a dit que tous les citoyens sont égaux par la naissance ou la naturalisation. On vous a dit que c'est ce que stipule l'article 12 du projet de loi. L'article 12 répète l'article 6 de la loi actuelle et le libellé est clair. Un citoyen est un citoyen, point final. D'aucuns ont dit que cela n'était pas vrai. D'aucuns ont dit que les citoyens naturalisés étaient des citoyens de deuxième classe parce qu'ils pouvaient perdre leur statut; la seule façon pour eux de perdre leur statut de citoyen du Canada, c'est s'ils l'ont obtenu par des moyens frauduleux.

Si vous mentez pour obtenir la naturalisation, vous perdez votre statut. Si vous mentez pour obtenir un passeport en disant que vous êtes né d'un parent canadien et que ce n'est pas le cas, vous perdrez votre passeport. Si l'on découvre que votre mensonge est

citizen today, then the government believes that you should not be a citizen today.

In essence, on issues of loss of citizenship, fraud is fraud. You cannot be recognized as a citizen if that status is the result of fraud.

I will conclude with a few remarks about the need for this legislation.

My Director General has said that the courts have spoken since 1977 on repeated occasions to tell us that the law must be changed. For example, the Federal Court has said that the rules regarding residence mean that the citizenship process has become nothing short of a lottery. The Federal Court is telling Parliament, "This situation cries out for legislative reform."

The Canadian Human Rights Commission has also told us that reform is urgent. Clarifying rules regarding parentage is very important, as is the need to remedy the inequity that exists for adopted children. The commission has put many of its complaints on hold right now on the basis that the government has shown its goodwill toward addressing these problems by tabling in Parliament the legislative proposal before you.

Some honourable members of this committee have participated in studies, reports and proposals to recommend changes to the legislation. The Speech from the Throne has repeatedly mentioned the need for legislative reform. After 23 years of immense work — an immense amount of honest, dedicated work and energy — in developing these proposals, the members of this committee have before them an opportunity to give Canada a revised, modernized and relevant citizenship legislation for the 21st century.

**The Deputy Chairman:** There is one point from the beginning of your remarks I would like to elucidate. For one week we have heard that in one respect Canadian-born citizens are treated differently from those who obtain citizenship. You say that we have had only 37 revocations of citizenship since 1977 and that in each case it was necessary to clearly establish the fraud, and that fraud is the only criteria. This is the reason why a Canadian-born citizen will never lose his or her citizenship. This punishment results from a fraud committed before citizenship was granted. If it is explained that way, *prima facie*, it looks all right. Loss of citizenship may happen only to those who are not born Canadian and the fraud must have been committed before he or she became a citizen, not after. Is that correct?

**Mr. Sabourin:** That is correct. The revocation provision goes to fraud, not only for acquiring citizenship by fraud but for gaining admission to Canada by fraud, because the very fact that a person was entitled to ask for citizenship in Canada was dependent on the fact that that person obtained permanent residence.

en fait la seule raison pour laquelle vous avez la citoyenneté aujourd'hui, alors le gouvernement estime que vous ne devriez pas avoir aujourd'hui la citoyenneté.

Essentiellement, en ce qui concerne la perte de la citoyenneté, la fraude c'est de la fraude. On ne peut pas être reconnu comme citoyen si on a obtenu la citoyenneté par des moyens frauduleux.

Permettez-moi de conclure en faisant quelques observations au sujet de la nécessité d'adopter ce projet de loi.

Ma directrice générale a dit que depuis 1977 les tribunaux se sont prononcés à maintes reprises et ont affirmé que la loi devait être modifiée. Par exemple, la Cour fédérale a dit que les règles concernant la résidence signifient que le processus de la citoyenneté est devenu une sorte de loterie. La Cour fédérale dit au Parlement: «Cette situation montre bien qu'on a besoin d'une réforme législative».

La Commission canadienne des droits de la personne nous a dit elle aussi que cette réforme est urgente. Il est très important de clarifier les règles concernant la filiation, tout comme il est important de corriger l'iniquité qui existe dans le cas des enfants adoptés. Bon nombre des plaintes qu'a reçues la Commission sont en suspens à l'heure actuelle car le gouvernement a montré qu'il était prêt à régler ces problèmes en déposant au Parlement la proposition législative dont vous êtes saisis.

Certains honorables membres de votre comité ont participé à des études, à des rapports et à des propositions en vue de recommander des changements à la loi. Le discours du Trône a mentionné à plusieurs reprises la nécessité d'une réforme législative. Après 23 ans de travail énorme — un travail dévoué, honnête et énergique — en vue d'élaborer ces propositions, les membres de votre comité ont ici l'occasion de donner au Canada une loi sur la citoyenneté révisée, modernisée et pertinente pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

**Le vice-président:** Il y a un point que vous abordez au début de vos observations que j'aimerais élucider. Depuis une semaine, on nous dit que d'une certaine façon les citoyens nés au Canada sont traités différemment de ceux qui ont obtenu la citoyenneté. Vous dites que nous n'avons eu que 37 cas de révocation de la citoyenneté depuis 1977 et que, dans chaque cas, il a été nécessaire d'établir clairement qu'il y avait eu fraude, et que cette fraude était le seul critère. C'est la raison pour laquelle un citoyen canadien né au Canada ne perdra jamais sa citoyenneté. Cette punition est le résultat d'une fraude qui a été commise avant l'attribution de la citoyenneté. Si les choses sont expliquées de cette façon, à première vue, cela semble aller. Seuls les citoyens qui ne sont pas nés au Canada peuvent perdre leur citoyenneté et la fraude doit avoir été commise avant qu'ils deviennent citoyens canadiens, non pas après, n'est-ce pas?

**M. Sabourin:** C'est exact. La disposition sur la révocation parle de fraude, non pas seulement d'une fraude commise pour obtenir la citoyenneté, mais pour être admis au Canada également, car si une personne a pu demander la citoyenneté au Canada, c'est qu'au départ cette personne avait obtenu la résidence permanente.

**The Deputy Chairman:** My second question is the following: Suppose that a Canadian-born citizen commits a crime and a person who was awarded citizenship commits the same crime after he or she is a Canadian citizen. Is the punishment equal?

**Mr. Sabourin:** Chairman, in terms of criminal penalties, the same penalties apply to everyone. In terms of using revocation or loss of citizenship, there can be no loss of citizenship on the basis of a person's behaviour after obtaining citizenship. There can be none whatsoever.

**The Deputy Chairman:** So if the same crime is committed, the same punishment follows. I agree with that.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, you refer to the same punishment. Are you meaning punishment as dictated by the Criminal Code, or are you meaning same consequences? The Criminal Code does not really care. It just lays out the punishment. Perhaps you are meaning consequences and not punishment.

**The Deputy Chairman:** In this country we have equality before the law. It is a basic principle of human rights. Whether or not you are a Canadian-born citizen, it does not matter. The Criminal Code applies equally.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** What I would like to know from you is if Bill C-16 respects that principle.

**Mr. Sabourin:** There is no question that Bill C-16 respects that principle. The only way to lose Canadian status is if it was obtained as a result of a fraud — not as a punishment for some sort of action that is not connected to the acquisition of the status.

**Senator Cools:** That is as per this legislation. Would that bar any other act of Parliament in respect of treason or anything else?

**The Deputy Chairman:** There are potentially different paths of the judiciary and the cabinet. It has been that way in our country for many years. Many witnesses have said that everything should be before the courts, that everything should be decided according to the principles of our law, which is good system of law.

Can you explain to me why we need cabinet involvement in this process? Is it because an aspect of this is beyond the realm of the courts and should be left to the ministers of the Crown? The Crown has some prerogatives. The cabinet has some powers. Executive power rests entirely with the cabinet in this country. The executive must make some decisions, outside of the judicial branch of the state. Is this why we give a power to the ministers, to the executive branch?

**Mr. Sabourin:** Mr. Chairman, perhaps you would allow me to put forward some contextual information on this issue. In most countries, the giving of citizenship is such an important act, such a

**Le vice-président:** Ma deuxième question est la suivante: supposez qu'un citoyen canadien né au Canada commette un crime et qu'une personne qui a obtenu la citoyenneté commette le même crime après avoir obtenu la citoyenneté canadienne. La punition est-elle la même?

**M. Sabourin:** Monsieur le président, en ce qui a trait aux sanctions pénales, les mêmes s'appliquent à tous. Pour ce qui est de la révocation et de la perte de la citoyenneté, une personne ne peut perdre sa citoyenneté en raison de son comportement après l'avoir obtenue. On ne peut pas perdre sa citoyenneté dans un tel cas.

**Le vice-président:** Donc, si le même crime est commis, la même punition s'applique. Je suis d'accord avec cela.

**M. Sabourin:** C'est exact.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, vous parlez de la même punition. Voulez-vous parler de la sanction qui est prévue dans le Code criminel, ou voulez-vous parler des mêmes conséquences? Le Code criminel s'en soucie peu. Il ne stipule que la punition. Peut-être que vous voulez parler des conséquences, non pas de la punition.

**Le vice-président:** Au Canada, il y a l'égalité devant la loi. C'est un principe fondamental des droits de la personne. Que vous soyez ou non citoyen canadien de naissance cela n'a aucune importance. Le Code criminel s'applique également à tous.

**M. Sabourin:** Exactement.

**Le vice-président:** J'aimerais que vous me disiez si le projet de loi C-16 respecte ce principe.

**M. Sabourin:** Il ne fait aucun doute que, le projet de loi C-16 respecte ce principe. On ne peut perdre son statut de Canadien que si on l'a obtenu de façon frauduleuse — et non pas parce qu'on a posé un geste qui n'a rien à voir avec l'acquisition de ce statut.

**Le sénateur Cools:** En vertu de ce projet de loi. Est-ce que cela exclut toute autre loi du Parlement portant sur la trahison ou autre chose?

**Le vice-président:** Il y a la possibilité de deux voies, les tribunaux et le Cabinet. Depuis de nombreuses années, il en est ainsi au Canada. Beaucoup de témoins ont dit que tout devrait être soumis aux tribunaux, que tout devrait être décidé en fonction des principes de notre droit qui est excellent.

Pouvez-vous m'expliquer pourquoi nous avons besoin de l'intervention du Cabinet? Est-ce parce qu'un aspect de cette question dépasse le champ de compétence des tribunaux et doit reposer entre les mains des ministres de la Couronne? La Couronne possède certaines prérogatives. Le Cabinet possède certains pouvoirs. Le pouvoir exécutif repose entièrement entre les mains des membres du Cabinet dans ce pays. L'exécutif doit prendre certaines décisions hors de la compétence juridique de l'État. Est-ce la raison pour laquelle nous conférons un pouvoir aux ministres, à l'organe exécutif du gouvernement?

**M. Sabourin:** Monsieur le président, peut-être me permettez-vous de situer cette question dans son contexte. Dans la plupart des pays, l'octroi de la citoyenneté est une prérogative

valued prerogative of the state, that the granting of it is a discretionary matter.

Since 1977, as per the legislation, the granting of citizenship should be an entitlement in Canada. If an individual meets the requirements set out in the legislation, the minister then has a duty to grant citizenship. However, it remains a power of the executive. It remains an administrative authority and right to grant status to an individual who comes before the administrative organ of government and says that he or she meets the requirements. There is a principle that if the executive grants that status it executive should take away that status if it is found to have been given in contravention of the legislation.

What Parliament did, in 1977, was to say, "Minister, before you take away that status, first of all you will get advice from the Federal Court as to whether there was a fraud committed."

**The Deputy Chairman:** Is it mandatory?

**Mr. Sabourin:** Yes, it is mandatory. The minister cannot proceed unless she gives that opportunity.

Second, Parliament agreed that because it would be of such grave consequence to the individual to have that status taken away, it should not be taken away by the minister. That status should be taken collectively by all ministers of the Crown advising the Governor in Council. That is why, even though it is an executive power, the final decision rests with cabinet. Thus, not one minister will make this decision in isolation, but will do it collectively with other ministers.

**The Deputy Chairman:** The last question that was raised before us is that when the case is referred at the first instance to the Federal Court, which reference is mandatory, and that is a protection for the person, is there a right of appeal that is possible from the first instance to the Court of Appeal of the Federal Court?

**Mr. Sabourin:** That right is not present in this proposed legislation, Mr. Chairman, and perhaps some context or comparison with other systems would be helpful.

Before 1977, the process of taking away citizenship by the executive still existed in Canada. However, before proceeding, the legislation directed that prior to the minister proceeding a commission of retired judges should be set up to determine whether a fraud had been committed. Once that advice was obtained, the minister acted only if the commission determined that fraud was committed.

In 1977, we said that the commission may not look to be entirely impartial, because, after all, it is appointed by the minister. Who would be considered impartial? The Federal Court? The Federal Court members who are appointed by the executive are appointed for life and their authority to act independently is a sacred and recognized principle in our country.

In terms of other contextual information that might help, in other countries, such as Australia, the advice of an independent body must be sought before taking away an individual's citizenship. Even though that body might be the court, it does not mean that now the court is determining the substantive rights. The

si importante de l'État qu'il est fondé sur un pouvoir discrétionnaire.

Depuis 1977, en vertu de la loi, l'octroi de la citoyenneté est un droit au Canada. Si une personne respecte les exigences définies dans la loi, le ministre a le devoir d'accorder la citoyenneté. Toutefois, ce pouvoir demeure celui de l'exécutif. Le droit d'accorder le statut à une personne qui en fait la demande à l'organe administratif du gouvernement parce qu'elle a respecté les exigences demeure un pouvoir administratif. Le principe veut que si l'organe exécutif accorde le statut et constate ensuite que le statut a été accordé en contravention de la loi, l'exécutif peut retirer le statut.

En 1977, le Parlement a dit: «Madame ou monsieur le ministre, avant de retirer le statut, vous devez d'abord demander à la Cour fédérale s'il y a eu ou non fraude».

**Le vice-président:** Est-ce obligatoire?

**M. Sabourin:** Oui, c'est obligatoire. Le ministre ne peut pas aller de l'avant sans procéder ainsi.

Deuxièmement, le Parlement a reconnu qu'à cause des conséquences graves pour une personne qu'entraîne la perte du statut, le ministre ne pouvait pas retirer le statut; il fallait que cela soit fait collectivement par le gouverneur en conseil sur l'avis de tous les ministres de la Couronne. Voilà pourquoi, même s'il s'agit d'un pouvoir exécutif, c'est le Cabinet qui prend la décision finale. Ainsi, un seul ministre ne prend pas la décision, la décision est prise collectivement de concert avec les autres ministres.

**Le vice-président:** Le dernier point qui a été soulevé est celui-ci quand l'affaire est renvoyée en première instance à la Cour fédérale, ce qui est obligatoire, et constitue une protection pour la personne, existe-t-il un droit d'appel à la Section d'appel de la Cour fédérale?

**M. Sabourin:** On ne retrouve pas ce droit dans le projet de loi, monsieur le président, et à ce titre, il serait peut-être utile d'expliquer le contexte ou de faire une comparaison avec d'autres régimes.

Avant 1977, l'exécutif possédait toujours le pouvoir de retirer la citoyenneté au Canada. Toutefois, avant de le faire, la loi prévoyait qu'avant que le ministre ne puisse agir, il devait constituer une commission composée de juges à la retraite qui déterminerait s'il y avait eu ou non fraude. Le ministre n'intervenait alors que si la commission déterminait qu'il y avait eu fraude.

En 1977, nous avons décidé que la commission pouvait ne pas sembler tout à fait impartiale puisque, après tout, ses membres étaient nommés par le ministre. Qui serait considéré impartial? Les juges de la Cour fédérale? Les membres de la Cour fédérale qui sont nommés par l'exécutif, à vie, et dont le pouvoir d'agir de façon autonome est un principe sacré et reconnu au Canada.

À titre d'information utile, dans d'autre pays, tels que l'Australie, il faut demander l'avis d'un organisme indépendant avant de retirer la citoyenneté à quelqu'un. Même si cet organisme est une cour, cela ne signifie pas que celle-ci détermine des droits fondamentaux. La cour ne décide pas s'il faut révoquer ou non la

court is not saying either to proceed with revocation or not to proceed with revocation. The court is simply saying that it has reviewed the facts, that it has listened to the person whose citizenship is the subject of discussion. After listening to that person, the court might believe that there was not a fraud wilfully committed. The individual may have lied but did not know he or she was lying. If the court determines that, then neither the government, the minister nor the Governor in Council can proceed with revocation. They simply do not have the authority to do so.

**The Deputy Chairman:** Thus, the minister will act at the end, after a judgment of the court of the land?

**Mr. Sabourin:** That is correct, from the trial division.

**The Deputy Chairman:** From the trial division, all principles of law being applied, of course.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**Senator Cools:** Did you say judgment or opinion of the court?

**The Deputy Chairman:** It is more than an opinion. My impression is that it is some kind of a judgment.

**Senator Fraser:** It is a decision.

**The Deputy Chairman:** Is it fact-finding or a judgment?

**Mr. Sabourin:** Perhaps Mr. Stevens would address that.

**Senator Moore:** The bill refers to it as a decision at clause 17(3).

**Mr. Eric Stevens, Counsel, Legal Services, Department of Citizenship and Immigration:** Honourable senators, this is a decision primarily about finding facts, but the law must be applied as well. When you think about the process that is followed, it is a statement of claim, statement of defence. It looks very much like an action. It is quite a formal proceeding.

**The Deputy Chairman:** The word used in the bill is "decision." That is good enough for me.

**Senator Moore:** To follow up on the chairman's question, what happens if in the course of its proceedings the Federal Court finds that the person lied because he or she was fleeing a situation of persecution to arrive here. That would be fraudulent; fraud is fraud, you said.

How do we give humanitarian consideration to that person's case?

**Mr. Sabourin:** That is perhaps an excellent example of what the minister was trying to explain to this committee. Under a process that was judicial rather than administrative in the executive, the court would have no choice but to revoke the citizenship if they found that fraud was, indeed, committed. However, in the example that the honourable senator has mentioned, the decision of the court is merely information that is then transmitted to the minister to give her the authority to make a report. The minister might decide, taking into account humanitarian and compassionate grounds, that a report is not warranted. Possibly, she might bring that report to the Governor in

citoyenneté. La cour déclare simplement avoir examiné les faits, avoir écouté la personne dont la citoyenneté fait l'objet de discussion. Après avoir écouté cette personne, la cour peut croire que la fraude n'a pas été commise sciemment. La personne a peut-être menti mais sans le savoir. Si la cour est de cet avis, alors ni le gouvernement, ni le ministre et ni le gouverneur en conseil ne peut révoquer sa citoyenneté. Ils n'ont tout simplement pas le pouvoir de le faire.

**Le vice-président:** Ainsi, le ministre intervient à la fin du processus, après que la cour a rendu son jugement?

**M. Sabourin:** En effet, lorsque la division de première instance s'est prononcée.

**Le vice-président:** À la division de première instance, on applique évidemment tous les principes de droit.

**M. Sabourin:** En effet.

**Le sénateur Cools:** Avez-vous parlé d'un jugement ou d'une opinion de la cour?

**Le vice-président:** C'est plus qu'une opinion. J'ai l'impression que c'est une sorte de jugement.

**Le sénateur Fraser:** C'est une décision.

**Le vice-président:** S'agit-il d'une enquête ou d'un jugement?

**M. Sabourin:** M. Stevens pourrait peut-être répondre à cette question.

**Le sénateur Moore:** Au paragraphe 17(3) du projet de loi, il est question d'une décision.

**M. Eric Stevens, conseiller, Services juridiques, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:** Honorables sénateurs, il s'agit essentiellement d'une décision qui porte sur les faits, mais il faut également appliquer la loi. La procédure est la suivante: présentation d'une demande introductive d'instance, exposé de la défense. Cela ressemble beaucoup à une poursuite. C'est une procédure plutôt formelle.

**Le vice-président:** Dans le projet de loi, on utilise le terme «décision». Cela me convient.

**Le sénateur Moore:** Pour poursuivre dans la même veine que le président, que se passe-t-il si au cours de ses délibérations, la Cour fédérale constate que la personne a menti pour fuir la persécution. Ce serait frauduleux, frauder c'est frauder, dites-vous.

Comment peut-on faire intervenir les considérations humanitaires?

**M. Sabourin:** C'est peut-être là un excellent exemple de ce que la ministre a tenté d'expliquer aux membres de ce comité. Dans le cadre d'une procédure juridique plutôt qu'administrative, la cour n'aurait d'autre choix que de révoquer la citoyenneté si elle constatait qu'il y avait effectivement eu fraude. Toutefois, dans l'exemple que donne l'honorable sénateur, la décision de la cour est rendue à titre indicatif et transmise à la ministre pour lui donner le pouvoir de présenter un rapport. La ministre pourrait décider, en se fondant sur des motifs humanitaires, qu'il n'est pas approprié de présenter un rapport. Elle pourrait peut-être soumettre le rapport au gouverneur en conseil, à ses collègues —

Council, and her colleagues — ministers of the Crown — might say, “Well, I do not know, maybe in this case we should not proceed because there are considerations that need to be heard.”

I will give, with your permission, a concrete example that will be of interest to all members of the committee. There has not been much discussion about individual cases because there is only so much one can say. However, I am certain that all of you are familiar with the name Helmut Oberlander, either through personal representations made to you or by reading the newspapers. Mr. Oberlander wrote to each minister of the Crown to say, “When cabinet considers whether or not to follow up on the decision of the Federal Court that claims I committed fraud. I hope you will take into account the following information.” If we had a judicial process and Mr. Oberlander were to write to justices of the court to say “I hope you will take this information into account,” he would be in contempt. He would be doing something that is not permissible and that is entirely inappropriate. Of course, he would be able to argue his case in court, but he would not be permitted to attempt to sway the opinion of an elected member of Parliament by suggesting the use of humanitarian grounds in his case. He would not be permitted to say, “Even though the court has said that I committed fraud, there are reasons why I should not lose my status.” That is why the repeatedly tested process before you is one that has, in many ways, more value than a judicial process.

**The Deputy Chairman:** Has the cabinet always had that power?

**Mr. Sabourin:** Absolutely, they have always had that power.

**The Deputy Chairman:** Is that discretionary power, even after the decision of the court?

**Mr. Sabourin:** That is correct. On a last point, the reverse is not true, of course. If the court claims that fraud was not committed, that would be the end of the issue. The government could not act, could not proceed.

**The Deputy Chairman:** Would that be the end of the matter?

**Mr. Sabourin:** That would be the end. The person would remain a citizen.

**The Deputy Chairman:** That is interesting.

**Senator Andreychuk:** On that point, you say that fraud is fraud and the court will not use humanitarian grounds. That is true, but the court would use all of the available law to interpret the meaning of fraud. For example, if it were committed under duress, then fraud would not be substantiated.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** A highly technical analysis of the fraud must be done, and that encompasses many honed judgments about those definitions and how they are applied. I understand that you are not suggesting that it is a kind of mechanical application, but rather a judgmental application.

**Mr. Sabourin:** Yes, and it is a difficult appreciation. I would characterize it that way.

les ministres de la Couronne — et dire: «Je ne sais pas, il ne faut peut-être pas donner suite à cette affaire car il y a des considérations dont on doit tenir compte».

Avec votre permission, je vais vous donner un exemple concret qui pourrait intéresser tous les membres du comité. Nous n'avons pas beaucoup discuté de cas particuliers ici, car on est un peu limité dans ce qu'on peut dire. Toutefois, je pense que vous connaissez tous le nom de Helmut Oberlander, soit parce qu'il vous a pressenti personnellement ou parce que vous avez lu quelque chose dans les journaux. M. Oberlander a écrit à chacun des ministres de la Couronne à qui il a dit: «Lorsque le Cabinet examinera la question de savoir s'il faut ou non donner suite à la décision de la Cour fédérale voulant que j'aie commis une fraude, j'espère que vous ne tiendrez pas compte de cette information». Si la procédure était judiciaire et que M. Oberlander écrivait aux juges de la cour pour leur dire: «J'espère que vous ne tiendrez pas compte de cette information», ce serait un outrage au tribunal. Il se trouverait à faire quelque chose qui n'est pas permis, qui n'est pas du tout approprié. Évidemment, il pourrait faire valoir ses arguments devant la cour, mais il ne lui serait pas permis de tenter d'influencer l'opinion d'un député en invoquant des motifs humanitaires. Il ne pourrait pas dire: «Même si la cour a déclaré que j'ai commis une fraude, il y a des raisons pour ne pas m'enlever mon statut». Voilà pourquoi la procédure, validée à de nombreuses reprises, est à bien des égards plus utile qu'une procédure judiciaire.

**Le vice-président:** Le Cabinet a-t-il toujours eu ce pouvoir?

**M. Sabourin:** Oui.

**Le vice-président:** S'agit-il d'un pouvoir discrétionnaire même s'il est fondé sur la décision de la cour?

**M. Sabourin:** Oui. Sur ce dernier point, l'inverse évidemment n'est pas vrai. Si la cour constate qu'il n'y a pas eu fraude, l'affaire s'arrête là. Le gouvernement ne peut pas agir, ne peut pas aller de l'avant.

**Le vice-président:** Ce serait la fin de l'affaire?

**M. Sabourin:** Ce serait la fin de l'affaire. La personne demeure un citoyen.

**Le vice-président:** C'est intéressant.

**Le sénateur Andreychuk:** À ce sujet, vous dites que frauder, c'est frauder et que la cour ne tiendra pas compte des motifs humanitaires. Par contre, la cour utilisera toutes les dispositions possibles pour interpréter la signification de fraude. Par exemple, s'il y avait eu contrainte, on ne pourrait pas fournir la preuve qu'il y a eu fraude.

**M. Sabourin:** En effet.

**Le sénateur Andreychuk:** Il faut effectuer une analyse très technique de la fraude et tenir compte de nombreux jugements fouillés sur ces définitions. Si je comprends bien, vous ne proposez pas une application mécanique, mais plutôt une application fondée sur le jugement.

**M. Sabourin:** Oui, c'est délicat. Mais c'est ce que je dirais.

**Senator Andreychuk:** That is why we sometimes find that one judge might have gone the other way.

**Mr. Sabourin:** Yes, that is correct.

**The Deputy Chairman:** Tell me, please, if the cabinet has ever disagreed with the Federal Court and whether they ever failed to revoke citizenship after a finding of fraud.

**Mr. Sabourin:** I do not know how at liberty I am to discuss the deliberations of cabinet.

**The Deputy Chairman:** I understand that. I ask the question hypothetically.

**Senator Cools:** If the witness has any difficulty, we can go *in camera*. We should let the witness know that it is the instinct of the committee to protect him.

**The Deputy Chairman:** It is difficult for me to resist this question about cabinet.

**Mr. Sabourin:** I know personally of ministers responsible for citizenship who have gone to cabinet and made recommendations that were subsequently not followed.

**The Deputy Chairman:** The recommendations were not followed by the cabinet.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** There is no problem there.

**Mr. Sabourin:** Of course.

**Senator Fraser:** Clause 17(1) states that the minister "notifies the person who is to be the subject of the report that the report is to be made," but it does not say that the person must be told the details of the report. Presumably, there would be a letter written to inform the individual that a report will go to cabinet informing them citizenship was gained on fraudulent grounds. However, there would be no requirement to provide an explanation of the evidence, or the department's grounds, or the minister's grounds for believing that fraud had been committed. Thus, an individual can be told that he or she will face the most serious possible accusation, that he or she has the right of recourse to the court, and yet there is no substance given to that individual to assist with a decision to appeal to the court.

If I had committed a grievous fraud, and there were no excuses, then maybe I would not bother going to court. However, it seems to me there would be a category of people, perhaps less well-educated people, or people who came here from countries that do not have solid judicial systems, who might simply give up and decide that they will be required to return to a refugee camp somewhere. Why would an accused individual not at least be told the evidence of fraud? What on earth is the reason for omitting to tell people? Is it not one of our democratic rights to know of what we stand accused and what the evidence is?

**The Deputy Chairman:** Of course it is.

**Mr. Sabourin:** I can give a partial answer, and then, perhaps, I would ask Mr. Wolpert to add something. The beginning of the answer has to do with the practice that is being followed on the basis of legal advice. The practice is that in every instance where

**Le sénateur Andreychuk:** C'est pourquoi nous constatons parfois qu'un juge aurait pu décider autrement.

**M. Sabourin:** Oui, en effet.

**Le vice-président:** Pouvez-vous nous dire s'il est déjà arrivé que le Cabinet ne partage pas l'avis de la Cour fédérale et n'ait pas révoqué la citoyenneté après une constatation de fraude?

**M. Sabourin:** Je ne sais pas jusqu'à quel point je peux vous parler des délibérations au sein du Cabinet.

**Le vice-président:** Je comprends. C'est une question hypothétique.

**Le sénateur Cools:** Si le témoin a des problèmes, nous pouvons continuer à huis clos. Nous devons laisser savoir au témoin que c'est notre intention de le protéger.

**Le vice-président:** Il m'est difficile de résister à la tentation de poser cette question sur le Cabinet.

**M. Sabourin:** Personnellement, je sais que des ministres responsables de la citoyenneté se sont présentés devant le Cabinet et y ont présenté des recommandations que l'on n'a pas retenues.

**Le vice-président:** Le Cabinet n'a pas suivi leurs recommandations.

**M. Sabourin:** En effet.

**Le vice-président:** Ce n'est pas un problème.

**M. Sabourin:** Évidemment.

**Le sénateur Fraser:** Au paragraphe 17(1), il est dit que le ministre «ne peut établir le rapport sans avoir auparavant avisé l'intéressé», mais il n'est fait aucune mention des détails du rapport. On peut supposer que la personne sera avisée par écrit qu'un rapport sera présenté au Cabinet pour l'informer qu'elle a obtenu sa citoyenneté frauduleusement. Toutefois, il n'est pas exigé que soit donnée une explication des éléments de preuve, des motifs du ministère ou des motifs du ministre à l'appui de la fraude. Ainsi, on peut dire à l'intéressé qu'il ou elle fera face à l'accusation la plus grave possible, qu'il ou elle a le droit d'en appeler devant les tribunaux, mais il n'y a rien qui puisse aider l'intéressé dans son recours aux tribunaux.

Si j'avais commis une fraude grave, sans la moindre excuse, je ne me donnerais peut-être pas la peine de m'adresser aux tribunaux. Toutefois, il me semble que certaines catégories de gens, des personnes peut-être moins bien instruites, ou des gens qui sont venus ici de pays où le régime judiciaire n'est pas très solide, pourraient tout simplement décider de laisser tomber se disant qu'ils devront sans doute retourner dans un camp de réfugiés à quelque part. Pourquoi ne pas dire à l'intéressé au moins quelles sont les preuves de fraude? Pourquoi négliger d'informer l'intéressé? N'est-ce pas l'un de nos droits démocratiques de savoir de quoi on nous accuse et sur quels éléments de preuve on se fonde?

**Le vice-président:** Tout à fait.

**M. Sabourin:** Je vais répondre partiellement et peut-être ensuite demanderai-je à M. Wolpert d'ajouter quelque chose. Tout d'abord, il y a la pratique que nous avons adoptée fondée sur des avis juridiques. La pratique veut que dans chaque cas où le

the minister has sent a revocation notice he or she has gone into some detail to explain on what basis the decision has been made. Our advisors tell us that if fair advance notice and a clear picture of why one is going forward with this important report is not given, then the person will be unable to defend him or herself. Mr. Wolpert, would you like to add something to that?

**Senator Fraser:** It does not say that. You tell us that this is done, but it is not substantiated here.

**Mr. Max Wolpert, Counsel, Justice Canada:** The courts have emphasized, for example in the case of Mr. Dueck, that the minister will be bound by what she writes in the notice. In that case, the accusation was that he was the chief of police in a particular town during the war and that he assisted the Germans. The court found that that was not the case — that information was not established. They found that he had another role, that of assisting as a collaborator during the war. However, because that had not been mentioned in the notice, or the statement of facts that was given to him when it went to court, the minister lost the case.

I work with the Crimes Against Humanity and War Crimes Section of the Department of Justice. We deal with citizenship revocation in the World War II context. We are very careful and cautious in drafting the content of these notices for the minister's consideration that they specify, initially in a fairly brief way, but in a sufficiently detailed manner, the where, what and other pertinent allegations.

We will mention geographical locations, the time frame, and the unit of the occupying forces with which we are alleging the person was connected. There is a good amount of detail that goes into these notices. If the person exercises his or her right to have the matter referred to court, the Federal Court provides that all the normal rules applicable to a full scale lawsuit or action before the Federal Court apply. It is up to the minister, through her counsel, in a statement of claim to give a full set of details so that the person knows the case he or she has to meet. If that is inadequate, as in any other lawsuit or action, the court will order that it be done.

**Senator Fraser:** I would like to follow up on that point. We had a witness earlier today who noted the legal principle that if you say something in one place and do not say it in another the assumption is that you did not say it in the second place because you did not want to say it.

I note that clause 21(3), which is the public interest section, says that the notice that is being sent to the person must include a summary of the grounds contained in the report involving public interest. I appreciate that in this case we are talking about a report that has already been written. In the case of clause 17, we are talking about a report that is to be written. Why not at least call for a summary?

I want us to go after war criminals. No one who was a war criminal should have a safe haven here. No one should ever have a safe haven here.

**Mr. Sabourin:** I might try to answer that question. Certainly in clause 17, which is the revocation, we see a process where the minister will be bound to refer something to the court. If she does

ministre a envoyé un avis de révocation, il est entré dans les détails pour expliquer les motifs de la décision. Nos conseillers nous disent que si nous ne donnons pas un préavis équitable et un aperçu clair des motifs du rapport, l'intéressé sera incapable de se défendre. Monsieur Wolpert, voulez-vous ajouter quelque chose?

**Le sénateur Fraser:** Ce n'est pas ce qui est dit ici. Vous me dites que c'est la pratique, mais rien ne le confirme.

**M. Max Wolpert, conseiller juridique, Justice Canada:** Les tribunaux ont souligné, par exemple, dans l'affaire Dueck, que la ministre est liée par ce qu'elle met dans l'avis. En l'occurrence, M. Dueck était accusé d'avoir été le chef de police d'un certain village pendant la guerre et d'avoir aidé les Allemands. La cour a constaté que ce n'était pas le cas — on n'a pas démontré la véracité de l'information. On a plutôt constaté qu'il avait joué un autre rôle, celui de collaborateur pendant la guerre. Toutefois, parce qu'il n'en était pas fait mention dans l'avis, ou dans l'exposé des faits qui lui avait été remis en cour, la ministre a perdu la cause.

Je travaille à la Division des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre au ministère de la Justice. Nous traitons de la révocation de la citoyenneté dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale. Nous faisons très attention lorsque nous rédigeons les avis pour la ministre afin qu'on y trouve précisés, au départ d'une façon assez succincte, mais suffisamment détaillée, le lieu, les circonstances et les autres allégations pertinentes.

Nous mentionnons les lieux géographiques, le moment, l'unité des forces d'occupation avec laquelle nous alléguons que la personne était liée. Ces avis contiennent bon nombre de détails. Si l'intéressé exerce son droit d'en appeler, la Cour fédérale utilise toutes les règles normales qui s'appliquent à des poursuites en bonne et due forme devant elle. C'est à la ministre, par l'entremise de son conseiller juridique, dans l'exposé des faits, de donner tous les détails de façon à ce que l'intéressé sache contre quoi il doit se défendre. Si c'est insuffisant, comme dans toute autre poursuite, la cour ordonnera que cela soit fait.

**Le sénateur Fraser:** J'aimerais continuer dans la même veine. Nous avons entendu un témoin ici aujourd'hui qui a souligné le principe juridique qui veut que si vous dites quelque chose à un endroit et ne le dites pas ailleurs, on suppose que c'est parce que vous ne vouliez pas le dire la deuxième fois.

Je constate qu'au paragraphe 21(3), la disposition sur l'intérêt public, il est dit que l'avis doit comporter un résumé des motifs contenus dans le rapport lié à l'intérêt public. Je comprends que dans ce cas-ci, il s'agit d'un rapport déjà rédigé. Dans le cas de l'article 17, il est question d'un rapport à écrire. Pourquoi ne pas au moins prévoir un résumé du rapport?

Je veux qu'on s'en prenne aux criminels de guerre. Aucun criminel de guerre ne devrait être en sécurité ici. Personne ne devrait trouver ici un refuge sûr.

**M. Sabourin:** Je peux peut-être tenter de répondre à cette question. Évidemment, à l'article 17, l'article sur la révocation, on prévoit une procédure qui force le ministre à renvoyer quelque

not put a summary in there, as Mr. Wolpert explained, the minister will be in very serious difficulty. That illustrates —

[Translation]

...the power of judicial oversight with respect to the executive.

[English]

It throws light on the fact that there is a role for the courts to play in ensuring that the minister is held accountable. There is no intervention by the Federal Court in clause 21. We are talking about an exceptional power. If it were not explicit in clause 21, it would be more difficult for the court to say that the minister has that duty.

It might be debated, but it is much wiser to have an obligation on the minister in that respect in that clause, 21. There is no provision for referral to the Federal Court. I am not sure that there is a much better answer than that.

**Senator Andreychuk:** I heard Mr. Wolpert use the phrase “the best practice of the department” while discussing putting forward this information. We are seeing through clause 17, on the point that I thought Senator Fraser was making, that this will be new law. It may be the same as the old section, but it will be new law.

Given that you are also adding clause 21, where you do say “summary grounds” it would be open to the courts to say that what has been done as a good practice is not necessary because Parliament did not think it was necessary. There is no assurance that the continued practices and the continued position of the court will apply here. One would hope that the inferences would be there.

The point was made by some of the witnesses, and I thought that is where Senator Fraser was going, that someone may get a notice. Perhaps that person does not understand our system and knows only brutal executive systems in other countries. That person might think the game is over.

If that person understood what they were facing, they might start analyzing the situation. They might then take a different position about their revocation.

**Senator Fraser:** They might even say they have made a mistake.

**Mr. Sabourin:** With respect, I have grave difficulty in drawing a conclusion that because clause 21 is added the Federal Court would say that they thought that the previous provisions placed an obligation on the minister to reveal the reason for proceeding with a report but that they see that there is not such an obligation any more. I do not think that that would be in keeping with the principle that the chairman had alluded to earlier, which is the requirement that there be disclosure right at the outset.

Another point I would make is that when people become citizens we ask them to show that they have an understanding of the rights and responsibilities of citizenship. We ask them to demonstrate that they understand the country's values. We ask them to explain to us why it is that there is rule of law in Canada. They invariably are aware and understand that in this country you

chose à la Cour fédérale. S'il n'y inclut pas de résumé, comme l'a expliqué M. Wolpert, il se retrouvera dans une situation très difficile. Cela illustre...

[Français]

...le pouvoir de surveillance du judiciaire sur l'appareil exécutif...

[Traduction]

C'est bien le signe que les tribunaux ont un rôle à jouer pour faire en sorte que le ministre ait des comptes à rendre. La cour fédérale n'intervient pas dans l'application de l'article 21. Il s'agit ici d'un pouvoir exceptionnel. S'il n'était pas énoncé explicitement à l'article 21, les tribunaux auraient plus de difficulté à affirmer que le ministre assume une telle obligation.

On peut en débattre, mais il est beaucoup plus sage d'affirmer que le ministre assume une obligation de ce point de vue aux termes de l'article 21. Il n'y a pas de renvoi prévu à la cour fédérale. Je ne pense pas pouvoir vous répondre autre chose.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai entendu M. Wolpert parler des meilleurs usages du ministère lorsqu'il évoquait la présentation de cette information. Nous voyons l'effet de l'article 17 comme l'a dit, je crois, le sénateur Fraser: on a créé là un domaine juridique nouveau. C'est peut-être le même article qu'autrefois, mais l'élément juridique est nouveau.

Comme vous avez également ajouté l'article 21, où vous parlez de «résumé des motifs», il serait loisible aux tribunaux de dire qu'une mesure prise à titre de bon usage n'était pas indispensable parce que le Parlement ne la considérait pas indispensable. Il n'est nullement garanti que ce qui vaut pour la poursuite des usages et le maintien de l'opinion de la cour s'appliquera en l'occurrence. Il faut espérer qu'on en vienne ici à des conclusions.

Certains témoins ont dit — et je crois que c'était aussi le propos du sénateur Fraser, qu'il se pourrait que certaines personnes reçoivent un avis. Peut-être risquent-elles de ne pas comprendre notre système si elles ne connaissent que la brutalité de l'exécutif de leur pays d'origine. Peut-être vont-elles s'imaginer que tout est fini.

Si elles comprenaient leur situation, peut-être pourraient-elles l'analyser. Elles pourraient adopter une attitude différente face à la révocation de leur demande.

**Le sénateur Fraser:** Elles pourraient même invoquer une erreur.

**M. Sabourin:** Sauf votre respect, il m'est bien difficile de conclure qu'à cause de l'ajout de l'article 21, la Cour fédérale sera amenée à dire qu'à son avis, les dispositions antérieures obligeaient le ministre à divulguer les motifs pour lesquels il présentait un rapport, mais qu'une telle obligation n'existe plus dans la nouvelle loi. À mon avis, ce ne serait pas conforme au principe évoqué tout à l'heure par le président, à savoir l'exigence de la divulgation d'emblée.

Je voudrais dire également que nous demandons aux nouveaux citoyens de montrer qu'ils comprennent les droits et responsabilités que comporte la citoyenneté. Nous leur demandons de prouver qu'ils comprennent les valeurs de notre pays. Nous leur demandons de nous expliquer pourquoi la primauté du droit s'applique au Canada. Ils savent toutes ces choses et comprennent

can walk up to a RCMP officer on the street in full confidence and full knowledge that your rights will be respected and that you can seek protection from that individual instead of persecution. New citizens are aware that there is rule of law in this country.

I think the answer is twofold. First, we should not underestimate the knowledge and understanding of new citizens for their adopted country. Second, the obligation still remains legally on the minister to disclose this information, otherwise the information she tries to use in court will simply be stricken.

[Translation]

**Senator Nolin:** On the issue of judicial review, one witness told us that the Federal Court's power to review decisions would apply notwithstanding section 22(3) and that it would apply to an individual who wanted to question the reasonableness of the minister or the Cabinet in the event of a Cabinet decision under sections 21 and 22.

Would the Federal Court's power apply despite section 22(3)? In other words, would you instruct the Department of Justice to represent you before the Federal Court in a preliminary action and say: "Judges, we have a great deal of respect for you, but you do not have jurisdiction under section 22(3) and your power to review decisions does not extend to our discretionary power"?

**Mr. Sabourin:** I would say that, based on what I was taught in constitutional law — and it was the very eminent jurist sitting at the end of the table who taught me — there is no doubt that a privative clause is still subject to the court's power of review. Parliament can say that it is not subject to judicial review, but if the Order in Council violates the rules of natural justice or if there has been a lack of impartiality, the court will certainly intervene.

**Senator Nolin:** So the power of review exists?

**Mr. Sabourin:** Absolutely.

**Senator Nolin:** Paragraph 3 is there but does not mean anything?

**Mr. Sabourin:** It is there to ensure that no one tries to invoke a right of appeal as such. Section 22(3) is there to ensure that people will not try to question the conclusions of the cabinet, which is acting as an administrative decision-making body.

**Senator Nolin:** In that case, I accept your use of the term "right of appeal." There is no right of appeal. Why were the words "or review by any court" added? If I understand your reasoning about the right of appeal, you want to avoid questioning the grounds for the decision, that is, how the decision was made and whether the rules of natural justice and the rights all the individuals are entitled to in Canada under the Charter have been respected. I have no problem with that. I hope that you do not want to prevent that. So why were the words "or review by any court" added?

que dans notre pays, on peut s'adresser en toute confiance à un agent de la GRC, sachant que vos droits individuels seront respectés et que l'agent est là pour vous protéger et non pour vous persécuter. Les nouveaux citoyens savent que la primauté du droit s'applique dans notre pays.

Je crois que la réponse est double. Tout d'abord, il ne faut pas sous-estimer le niveau de connaissances et de compréhension des nouveaux citoyens concernant leur pays d'adoption. Deuxièmement, le ministre a toujours l'obligation de divulguer cette information à défaut de quoi elle sera irrecevable devant les tribunaux.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** À propos des droits de contrôle judiciaire, un témoin nous a parlé du pouvoir de contrôle de la Cour fédérale, à l'effet qu'il s'appliquerait nonobstant l'article 22(3) et qu'il s'appliquerait à un individu qui veut questionner l'à-propos de l'attitude du ministre ou du Cabinet à la suite d'une possible décision du Cabinet en vertu des articles 21 et 22.

Le pouvoir de la Cour fédérale s'appliquerait-il malgré l'article 22(3)? En d'autres mots, donneriez-vous des instructions au ministère de la Justice afin de vous représenter devant la Cour fédérale dans une mesure préliminaire disant: «Messieurs les juges, nous avons beaucoup de respect pour vous, mais vous n'avez pas juridiction en vertu de l'article 22(3) et votre pouvoir de contrôle ne s'étend pas à notre pouvoir discrétionnaire»?

**M. Sabourin:** Je dirais que d'après ce qu'on m'a enseigné en droit constitutionnel, — et c'était un très éminent juriste assis au bout de la table qui me l'a enseigné — il ne fait aucun doute qu'une clause privative est quand même sujette au pouvoir de surveillance des tribunaux. Le Parlement peut dire que c'est non susceptible de contrôle judiciaire, mais il reste tout de même que si le décret a été pris en violation des règles de justice naturelle ou parce qu'il y a eu un manque d'impartialité, il est certain qu'il y aura une intervention.

**Le sénateur Nolin:** Il y a donc un contrôle judiciaire?

**M. Sabourin:** Absolument.

**Le sénateur Nolin:** Le paragraphe 3 est là mais ne veut rien dire?

**M. Sabourin:** Il est là pour s'assurer qu'il n'y a pas de tentative d'ouvrir un droit d'appel comme tel. L'article 22(3) est là pour s'assurer qu'il n'y aura pas de tentative de questionner les conclusions tirées par le Cabinet qui agit comme un organe décisionnel administratif.

**Le sénateur Nolin:** À ce moment-là, je vous reconnais le mot «droit d'appel». Or, il n'y a pas de droit d'appel. Pourquoi avoir ajouté les mots: «ni de contrôle judiciaire»? Si je comprends votre raisonnement sur le droit d'appel, vous ne voulez pas questionner l'à-propos de la décision, à savoir comment la décision a été prise, si les règles de justice naturelle ont été respectées, ainsi que les droits conférés à tout individu qui vit au Canada en vertu de la Charte. Je n'ai pas de problèmes avec cela. J'espère que vous ne voulez pas empêcher cela. Alors, pourquoi avoir ajouté les mots: «le contrôle judiciaire»?

**Mr. Sabourin:** There is a distinction between the English and French wording of the bill. The French text refers to “contrôle judiciaire” (court review) in general terms whereas the English uses the expression “review by any Court.” It does not say “judicial review by the Federal Court” just as the French text does not say “contrôle judiciaire par la Cour fédérale.” I believe that the French term is used in a generic sense.

**Senator Nolin:** In 22(3), it says that the order is final, and despite any other act of Parliament, is not subject to appeal — I will grant you that — or review by any court. As far as I know, the French text is as authoritative as the English text.

**Mr. Sabourin:** Definitely.

**Senator Nolin:** I accept your arguments about the questioning of the appropriateness of the cabinet decision. I am not arguing this. It is a discretionary power that the executive arm must have, but why not any court review? I realize that the English version uses a different term but we all agree that any judge with a minimum of knowledge would know that this means review by the federal court, whether he is reading the English or the French text.

**Mr. Sabourin:** If one is of the view that the term may be read in a more generic manner, then one accepts that there will be a power of oversight that cannot be abrogated in any case. If one assumes that the word “judiciaire” has a connotation that would tend to prevent any intervention, court review and power of oversight, then it is clear that a court would point out that these words are not constitutionally valid.

I would be more inclined to favour a more generic interpretation and although both texts have equal force of law, the provisions are interpreted one in relation to another. The English and the French are read together in order to understand the purpose. Clearly the intention of these provisions is to ensure that there is no court intervention other than on the normal basis of court review, as is understood in the context of the Federal Court Act. Clause 22 does not indicate any desire to escape the scope of the power of oversight or review. In any case it would be impossible for Parliament.

**The Deputy Chairman:** In my view, that is how it would be interpreted.

**Senator Nolin:** So the wording of this text is to no effect.

**The Deputy Chairman:** It can happen.

**M. Sabourin:** Il y a une distinction entre le texte anglais et le texte français dans la loi. Dans le texte français, on parle de contrôle judiciaire dans des termes génériques. Vous remarquerez qu'en anglais on emploie les mots «review by any Court». On ne dit pas «judicial review by the Federal Court», comme on ne dit pas «contrôle judiciaire par la Cour fédérale» en français. Je crois que la terminologie en français est utilisée dans un sens générique.

**Le sénateur Nolin:** Au paragraphe 3 de votre mémoire, vous dites que le décret est définitif et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel — je vous le concède — ni de contrôle judiciaire. À ce que je sache, le texte français a autant de valeur que le texte anglais.

**M. Sabourin:** Absolument.

**Le sénateur Nolin:** J'accepte vos arguments sur le questionnement de l'à-propos de la décision du Cabinet. Je n'argumente pas. C'est un pouvoir discrétionnaire et l'exécutif doit l'avoir, mais pourquoi pas de contrôle judiciaire? Je comprends qu'en anglais on a employé un autre terme, mais on s'entend tous pour dire qu'un juge moindrement bien informé saurait que cela veut dire le contrôle judiciaire de la Cour fédérale; et ce, qu'il lise le texte anglais ou le texte français.

**M. Sabourin:** Si on croit que le terme peut être lu de façon plus générique, on croit et on accepte qu'il y aura un pouvoir de surveillance qu'on ne peut pas abroger de toute façon. Si on croit que le mot «judiciaire» a une connotation qui tente à prévenir l'intervention, le contrôle judiciaire et le pouvoir de surveillance, il est clair qu'une cour viendrait dire que ces mots ne sont pas constitutionnellement valides.

Je pencherais alors pour l'interprétation qui dit qu'il y a une connotation plus générique et bien que chacun des textes, français et anglais, ont force égale de loi, les dispositions s'interprètent les unes par rapport aux autres. On lit alors le français et l'anglais en même temps pour tenter de voir où on veut en venir. Il est clair que l'intention de ces dispositions est de s'assurer qu'il n'y a pas un tribunal qui veut intervenir autrement que sur les bases normales de contrôle judiciaire, tel qu'on l'entend dans le contexte de la Loi sur la Cour fédérale. Il n'est pas question d'une intention, dans l'article 22, qui voudrait dire qu'on veut soustraire l'application du pouvoir de surveillance. Ce serait de toute façon impossible pour le Parlement.

**Le vice-président:** Ce serait interprété comme cela, d'après moi.

**Le sénateur Nolin:** Donc, on a parlé pour ne rien dire dans la loi.

**Le vice-président:** Cela peut arriver.

[English]

**Senator Cools:** In respect of what Senator Nolin said, what does “despite any other act of Parliament” mean? Why would that be in a bill? Why would Parliament agree to that? On page 8, subclause 17(3) contains the phrase “despite any other act of Parliament.” Parliament does not pass laws saying despite itself.

**Senator Nolin:** It is in the former act, but is subject to the Charter. It is a privative clause.

[Translation]

To ensure that the declaration does not apply, this type of formula was used.

**The Deputy Chairman:** Notwithstanding any other statement?

**Senator Nolin:** It is a sort of a disguised notwithstanding formula. It is a very broad privative clause.

**The Deputy Chairman:** One thing is certain as far as this privative clause is concerned, namely that in our system the courts will always intervene because of their court review. It will never be possible to remove that.

**Mr. Sabourin:** That is true. It is understood, accepted and recognized by all the parties involved in drafting these provisions.

[English]

**Senator Andreychuk:** I have a number of questions, but I want to start with this. Under subclause 17(1)(b), if a person requests a referral within 30 days after the sending of the notice, the Federal Court Trial Division determines on a balance of probabilities. I know there were amendments made in the other place. Why would you put the test in there for the Federal Court? If you took “on a balance of probabilities” out of there, you would then be following the present law and the present decisions that have been made with respect to the test. I find it unusual that it is left in here. Does it then go back to the courts for reinterpretation? I ask because there are court decisions that say it is a balance of probabilities but it should be a higher degree of probability than in some other cases because citizenship is so important. I will not quote you the cases; you probably know them better than I. Why is that phrase in there? It made sense to have it in there before amendments were made in the House of Commons. Is it still necessary after the amendments? What is the intent of it?

**Mr. Sabourin:** I think my general answer is that in the other place, as you correctly pointed out, there was some focus on this, and it was felt that it should be explicitly said that it was recognized that the case law that has evolved in the Federal Court, saying that it is determined on the balance of probabilities, is recognized and accepted by Parliament. Without purporting to be able to speak about the intention of the committee that studied this bill earlier, that was certainly my understanding of what was said and why it was proposed that these words be included.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** Dans le contexte des propos du sénateur Nolin, que signifie la formule «par dérogation à toute autre loi fédérale»? Pourquoi figure-t-elle dans un projet de loi? Pourquoi faudrait-il que le Parlement l'accepte? À la page 8, le paragraphe 17(3) comporte la formule «par dérogation à toute autre loi fédérale». Le Parlement n'a pas à adopter des lois qui dérogent à son action législative.

**Le sénateur Nolin:** On la trouve dans l'ancienne loi, mais elle est assujettie à l'application de la Charte. C'est une clause privative.

[Français]

Pour s'assurer que la déclaration ne s'applique pas, on utilisait ce genre de formule.

**Le vice-président:** Nonobstant toute autre déclaration?

**Le sénateur Nolin:** C'est une sorte de formule nonobstant déguisée. C'est une clause privative très large.

**Le vice-président:** Une chose est certaine concernant cette clause privative, c'est que dans notre système, les cours interviendront toujours à cause de leur contrôle judiciaire. On ne pourra jamais écarter cela.

**M. Sabourin:** C'est certain. C'est compris, accepté et reconnu par toutes les parties qui ont contribué à l'élaboration de ces dispositions.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai plusieurs questions à poser, mais je voudrais commencer par celle-ci: aux termes de l'alinéa 17(1)(b), si quelqu'un demande la saisine de la Cour fédérale dans les 30 jours qui suivent l'envoi de l'avis, la Section de première instance se prononce par prépondérance des probabilités. Je sais qu'il y a eu des amendements à ce sujet à la Chambre. Pourquoi demandez-vous à la Cour fédérale de trancher? En supprimant la formule «par prépondérance des probabilités», vous vous conformeriez au droit actuel et à la jurisprudence concernant ce critère. Cette disposition me semble curieuse. Est-ce qu'on s'en remet aux tribunaux pour une réinterprétation? Je vous pose la question parce qu'une certaine jurisprudence se prononce pour la prépondérance des probabilités, mais il faudrait un degré de probabilité plus élevé que dans d'autres domaines, car la citoyenneté revêt une importance particulière. Je ne vous citerai pas les arrêts en question; vous les connaissez sans doute mieux que moi. Mais pourquoi a-t-on repris cette expression? Elle avait sa raison d'être avant les amendements apportés à la Chambre des communes. Est-ce qu'elle l'a toujours? Quel est le but visé?

**M. Sabourin:** Comme vous l'avez bien indiqué, on s'est consacré à ce sujet dans l'autre endroit, et on a estimé qu'il fallait expressément reconnaître l'évolution de la jurisprudence de la Cour fédérale en disant qu'elle se prononçait par prépondérance des probabilités et que le Parlement en prenait acte. Je n'entends pas me prononcer sur l'intention du comité qui a étudié précédemment ce projet de loi, mais c'est ainsi que je comprends ce qui y a été dit et que c'est pour cela que la formule a été retenue.

**Senator Andreychuk:** If those words were taken out, what is the opinion of legal counsel as to what the test would be? If you took out "on a balance of probabilities," what test would be applied by the Federal Court?

**Mr. Stevens:** It would remain a balance of probabilities, because we are not dealing with a criminal matter so we do not have the standard of beyond a reasonable doubt.

**Senator Andreychuk:** The public interest clause preoccupies me a lot. We will get a brief to try to get a handle on what public interest has been and what judicial decisions there are on it. Are we not going down a road of unforeseen circumstances? It is sort of like writing a blank ticket for the future. We know that we cannot predict the future. Certainly in criminal law, we want to anticipate situations, but we want to make laws really for clear and present dangers and problems. This is, in my opinion, an unfettered right for the executive, and I think it puts the executive in a very difficult light, because we have to look at the international situation. In international situations, if you look historically, or even now, it is usually the abuse of executive power that has led to depriving citizens of their rights to be citizens, to their being thrown out of the country, to having their citizenship revoked.

That kind of executive act has generally been identified with repressive or totalitarian states, with Communist or Stalinist regimes, which always couch their actions by claiming the authority or the statutory right to act.

In today's society, as you have said, we try to be compassionate and understanding. We have made a fundamental change in saying that citizenship is an entitlement. An applicant must pass a test, but the granting of citizenship would not be discretionary, and that is certainly the intention of the minister. She pointed out a case and you have pointed out a case as examples. However, in the broader spectrum, it seems we are trying to legislate to the government the kind of power desired by repressive leaders who want controls over their citizenry.

**Mr. Sabourin:** You raise some very thought-provoking arguments about why we should be worried about unfettered discretion. As you suggest, we normally associate broad discretionary powers with oppressive regimes. I have discussed with the minister the intention of the government and I understand that there is perhaps a balance to be achieved. At one end of the spectrum, the government has a discretion to give citizenship. That is the way it is in most countries and it used to be that way in Canada. At the other end of the spectrum, there is a qualified right to obtain citizenship without reservation.

The balance is found in going toward the qualified right, as we recognized in 1977, but to learn from our experience over 23 years. There may be a very difficult case with circumstances that we cannot predict where we would need to exercise some kind of restraint against an individual. We would need a certain window of opportunity to allow things to change.

**Le sénateur Andreychuk:** Si on la supprimait, quel devrait être le critère, selon les conseillers juridiques? Si l'on supprimait les mots «par prépondérance des probabilités», quel critère devrait appliquer la Cour fédérale?

**M. Stevens:** Ce serait toujours la prépondérance des probabilités, car nous ne sommes pas dans le domaine du droit pénal et la norme de la preuve «hors de tout doute raisonnable» ne s'applique pas.

**Le sénateur Andreychuk:** La disposition sur l'intérêt public me préoccupe beaucoup. Nous allons recevoir un mémoire sur l'évolution de la notion d'intérêt public et sur la jurisprudence à ce sujet. Est-ce qu'on ne s'expose pas ici à des circonstances imprévues? C'est un peu comme si on faisait un chèque en blanc pour l'avenir. Chacun sait qu'on ne peut pas prédire l'avenir. En droit pénal, il faut pouvoir prévoir toutes sortes de situations, mais les lois doivent viser des dangers et des problèmes actuels et précis. À mon avis, c'est là la prérogative absolue de l'exécutif, et c'est pour lui une difficulté importante, car il faut considérer la situation internationale. Au plan international, aux époques antérieures comme actuellement, ce sont généralement les abus du pouvoir exécutif qui privent les citoyens de leurs droits civiques, qui les chassent du pays ou qui les dépouillent de leur citoyenneté.

Cette attitude de l'exécutif est généralement associée aux États répressifs ou totalitaires, aux régimes communistes ou staliniens, qui invoquent toujours l'autorité de la loi pour justifier leurs actions.

Dans la société actuelle, comme vous l'avez dit, nous essayons de faire preuve de compassion et de compréhension. Nous avons opéré un changement fondamental en affirmant que la citoyenneté est un droit. Le requérant doit passer un examen, mais l'octroi de la citoyenneté ne peut être discrétionnaire, et la ministre en convient parfaitement. Elle a elle-même évoqué un cas particulier, vous l'avez fait également. Cependant, dans une perspective plus large, il semble qu'on essaie de légiférer pour investir le gouvernement des pouvoirs auxquels aspirent les dirigeants répressifs qui veulent exercer une mainmise sur la population.

**M. Sabourin:** Vous évoquez là des arguments qui forcent à réfléchir sur les raisons pour lesquelles il y a lieu de s'inquiéter des pouvoirs discrétionnaires illimités. Comme vous le dites, on associe normalement les vastes pouvoirs discrétionnaires aux régimes oppresseurs. J'ai parlé avec la ministre des intentions du gouvernement et ce qu'il faut en retenir, c'est qu'il y a un certain équilibre à respecter. D'un côté, il est loisible au gouvernement d'accorder la citoyenneté. C'est le cas dans la plupart des pays et c'était aussi le cas au Canada. En revanche, il existe aussi un droit restreint d'obtenir la citoyenneté sans réserve.

L'équilibre consiste à s'orienter vers le droit restreint, tel qu'on l'a reconnu en 1977, tout en tirant les leçons de notre expérience des 23 dernières années. Peut-être s'agit-il d'un dossier très délicat présentant des circonstances imprévisibles où on devra imposer certaines restrictions. Il va falloir profiter des occasions pour que les choses évoluent.

You have spoken of criminal activity, for example, where we cannot possibly give a blank cheque or a broad mandate to the executive to act in such matters. Of course not. Parliament must act and Parliament must make clear the consequences of certain actions to individuals. What if there is a crime out there that Parliament has not had a chance to legislate against? Would it not be opportune for the government to have the authority to place a five-year delay on granting citizenship to someone who has been doing things that are in the public opinion reprehensible and against which Parliament is seriously considering enacting some legislation, perhaps criminal legislation?

Without this safety valve, as the minister has called it, the minister's hands are tied. I can speak of a case in which I, as the Registrar of Canadian Citizenship, have been named in contempt of court, much to my dismay as an officer of the court. That happened because my minister and I have information in our possession that suggests it is very difficult to consider giving citizenship to a certain person. The court has asked us why we are holding up the file and has told us to do what we must under the legislation and to proceed on the case.

No one can predict the future. Circumstances may evolve in the future where everyone around this table would want to keep some person from becoming a member of our Canadian family at least until we have time to follow up on some of behaviours that we find totally reprehensible.

In my opening remarks, I gave an example that is far from ideal. I realize there are other examples that are perhaps better. Our minister spoke of the case where a person incites hatred or incites others to commit violence. We can try to define examples but we are still grasping and trying to predict the future. Clause 21 attempts to create, as the minister said, a safety valve to be exercised only by those who are accountable to Parliament for using that authority.

**Senator Andreychuk:** I respect that answer. It seems to me, however, that if you really are talking about these most horrendous, heinous crimes, the rebuttal evidence suggests that what Parliament thought was heinous and dangerous at one time later turned out to be a defensible human right. Our history is not unblemished in that sense.

In weighing those two kinds of principles, we need more specificity. This clause writes a blank cheque for the minister. It is an uneasy signal to a segment of our society who were not born here that their acts may undergo scrutiny that is not directed at those who were born here.

That is not good international policy for citizenship. Surely there is a way to accomplish the required end while using some words to assure that revocation could not occur for routine reasons. Perhaps the department would say that, in a particular case, rather than going to court and getting an unsympathetic judge it would just use this route. The value judgments of

Vous avez évoqué des activités criminelles, par exemple, pour lesquelles il faut éviter d'accorder un chèque en blanc ou un mandat trop large à l'exécutif. C'est bien certain. Le Parlement doit agir et doit indiquer clairement les conséquences de certaines actions. Que se passerait-il dans le cas d'un crime sur lequel le Parlement n'aurait pas eu l'occasion de légiférer? N'est-il pas souhaitable que le gouvernement ait la possibilité d'imposer un délai de cinq ans à l'octroi de la citoyenneté à une personne qui a commis des actes généralement considérés comme répréhensibles que le Parlement envisage sérieusement de placer sous le coup de la loi, peut-être même d'une loi pénale?

Sans cette soupape de sécurité, comme l'a dit la ministre, le gouvernement se trouve paralysé. Je peux vous parler d'un cas où, en ma qualité de greffier de la citoyenneté canadienne, j'ai été accusé d'outrage au tribunal, ce qui est bien un comble pour un officier de justice. Ce cas s'est produit parce que mon ministre et moi avions en notre possession des renseignements indiquant qu'on pouvait difficilement envisager d'accorder la citoyenneté à un certain individu. La cour nous a demandé pourquoi nous retenions le dossier et nous a sommés de nous conformer à la loi et de traiter ce dossier.

Personne ne peut prévoir l'avenir. Il pourrait survenir des circonstances où toutes les personnes ici présentes souhaiteront que l'on empêche un certain individu d'entrer dans la famille canadienne, du moins jusqu'à ce que l'on ait pu faire certaines vérifications concernant des comportements que nous jugeons totalement répréhensibles.

Dans mon exposé, j'ai cité un exemple qui est loin d'être idéal. Il existe sans doute de meilleurs exemples, et j'en suis bien conscient. Notre ministre a parlé du cas d'un individu qui incite à la haine ou à la violence. On peut essayer de définir des exemples, mais la difficulté, c'est toujours de prévoir l'avenir. L'article 21 se veut, comme l'a dit la ministre, une soupape de sécurité que ne pourront utiliser que des personnes qui ont des comptes à rendre au Parlement.

**Le sénateur Andreychuk:** Je respecte votre réponse. Il me semble cependant que s'il est vraiment question des crimes haineux les plus horribles, on peut rétorquer que des comportements que le Parlement jugeait haineux et dangereux à une certaine époque se sont transformés par la suite en droits de la personne dignes d'être défendus. Notre histoire n'est pas irrécusable de ce point de vue.

Compte tenu de ces deux ensembles de principes, il faudrait être plus précis. Cette disposition accorde un chèque en blanc au ministre. C'est un message que peuvent difficilement accepter certains membres de notre société qui ne sont pas nés ici et dont on va pouvoir examiner le passé à la loupe, alors que ceux qui sont nés ici ne subiront rien de tel.

Ce n'est pas une bonne politique internationale de citoyenneté. Il est certainement possible d'obtenir les mêmes résultats tout en imposant certaines réserves pour faire en sorte qu'il ne puisse y avoir révocation pour des motifs futiles. Le ministère pourrait procéder ainsi dans certains dossiers, plutôt que de s'adresser aux tribunaux, par crainte de tomber sur un juge peu compréhensif.

transparency and societal benefit will be lost if things suddenly go behind closed doors.

**Mr. Sabourin:** Your words resonate with me profoundly when you say that the societal values have changed considerably over the years. Actions that were reprehensible in the past are no longer thought to be so. That goes without saying. It also goes without saying that actions that were tolerable or permissible in the past are no longer permissible or tolerable today. As these issues continue to evolve, how can we predict what they will be and whether they must be captured at some point?

You have mentioned the issue of specificity. Could we not use words that would be more clear, that would somehow if not constrain at least clarify when this clause will be used so that we can better understand? Mr. David Matas spoke to you on this issue. I also spoke with Mr. Matas. He is a very able advocate and is extremely knowledgeable. I respect him very much and I admire some of his work, but when I asked him to explain the need to be more specific, he replied, "Tell me the case and I will propose wording for you."

Well, if I can talk about the case, I can also think of wording for it. If we knew the case, we could draft specific wording to clarify where we can exercise this authority. We are not able to do that.

Finally, I would make a comment about how broad or unfettered this power might be. It is an exceptional case to have this rather broad language. The government certainly recognizes that and the minister has spoken on it, but the power is certainly not unfettered. I have heard someone ask, "What if there were a government in place that is not as enlightened as the government of the day?" What if the government decides that a person who has AIDS is an undesirable and that the public interest clause can be used against him or her? I have discussed that scenario with my advisors and with counsel from the Department of Justice.

There is no question whatsoever that a notice going to a person suggesting that that is the basis for making an order under clause 21 would be attacked with vehemence by the courts as an abject disregard for the Charter and for the rights of the individual. As broad as these provisions might be, they are certainly not broader than the Charter. They certainly cannot contradict principles that are entrenched in the Charter and, in particular, rights of quality under section 15. We are not talking about unfettered rights that we would find reprehensible when exercised in a totalitarian regime. We are talking about a right of the executive that is broad, that is perhaps not clearly defined for the reasons I have outlined, but is nonetheless subject to the scrutiny of our courts.

**Senator Andreychuk:** My final point would be that over the years we have cautiously moved in with what national interest is and what security is, and we have always made certain that those definitions resonated against international principles. This section still continues to trouble me because it is a very subjective section, and it is subjective from the ruling party of the day. We pride ourselves in being a pluralistic society. We also know that cabinets

Les objectifs de transparence et de promotion des valeurs sociales seront battus en brèche si les choses se passent en coulisses.

**M. Sabourin:** Vous dites que les valeurs de la société ont considérablement évolué au fil des ans; vos propos trouvent en moi une résonance profonde. Des actes qui étaient répréhensibles dans le passé ne le sont plus. Cela va sans dire. Il va aussi sans dire que certains gestes qui étaient tolérables ou permisifs dans le passé ne le sont plus aujourd'hui. Avec l'évolution de ces questions, comment pouvons-nous prédire ce que sera l'avenir et quels comportements devront être ciblés?

Vous avez parlé de la précision. Pourrions-nous employer des termes plus précis qui, sans être trop limitatifs, préciseraient au moins quand cet article s'appliquerait afin que nous le comprenions mieux? M. David Matas vous en a parlé. Je lui en ai aussi parlé. C'est un homme très compétent et très érudit. Je le respecte beaucoup et j'admire son travail, mais lorsque je lui ai demandé de m'expliquer la nécessité d'être plus précis, il m'a répondu: «Donnez-moi un cas, et je vous proposerai un libellé».

Si je connais un cas, je peux trouver un libellé. Si j'avais un exemple précis, je pourrais trouver un libellé clair permettant l'exercice de ce pouvoir. Mais nous ne sommes pas en mesure de le faire.

Pour terminer, j'aimerais faire une observation sur la nature illimitée de ce pouvoir. Les articles libellés de façon si vague sont exceptionnels. Le gouvernement le reconnaît, la ministre en a aussi parlé, mais cela ne signifie pas que ce pouvoir est sans limite. J'ai entendu quelqu'un dire: «Que se passera-t-il si le gouvernement au pouvoir n'est pas aussi ouvert que le gouvernement actuel? Et si le gouvernement décidait que les personnes sidéennes sont indésirables et invoquait contre elles la disposition de l'intérêt public?» J'ai discuté de cette possibilité avec mes conseillers et avec l'avocat du ministère de la Justice.

Il ne fait aucun doute qu'un avis indiquant qu'un décret a été pris en vertu de l'article 21 pour ce motif-là ferait l'objet d'une attaque vigoureuse de la part des tribunaux puisque cela constituerait une violation abjecte de la Charte et des droits de l'intéressé. Ces dispositions sont vastes, mais certainement pas autant que celles de la Charte. Elles ne contredisent certainement pas les principes enchâssés dans la Charte, particulièrement le droit à l'égalité prévu à l'article 15. Il ne s'agit pas d'un pouvoir illimité que nous jugerions répréhensible dans un régime totalitaire. Il s'agit plutôt d'un pouvoir conféré à l'exécutif, pouvoir peut-être vaste, peut-être pas clairement défini pour les raisons que j'ai énoncées, mais qui reste assujéti à un contrôle judiciaire.

**Le sénateur Andreychuk:** Je dirai pour terminer que, avec les années, nous avons commencé à appliquer prudemment les concepts de l'intérêt national et de la sécurité, mais nous nous sommes toujours assurés que leur définition correspondait aux principes internationaux. Cet article continue de me troubler, car il est très subjectif et dépend du point de vue du parti au pouvoir. Nous nous vantons d'être une société pluraliste. Nous savons aussi

are made up of the same kind of people as the rest of Canada and are subject to making deep mistakes at times.

We have broad definitions, broad powers, and no reviews or external remedy. I leave that. I understand your point.

**Mr. Sabourin:** The words “public interest” are not words without meaning. They are words that are used not only in Canada but also in many other countries to describe a certain set of values or a certain reality. Many of you are much more knowledgeable about this area of law than I, but the Supreme Court has spoken about the special set of values that are best understood from the point of view of the aggregate good and are matters relating to the well-being of society. Therefore, even though it is broad and subjective, I think you are absolutely right, but it remains that it cannot be so disconnected from the definition that has been given to this expression.

If the minister were to receive a request for a declaration, and if it were found to have no relationship or bearing to the meaning of that expression as outlined by the court, there would be a problem with the capacity of the minister to make such a recommendation.

**Senator Andreychuk:** I will use your example. We know that this man beat his children. There was some footage and some visible evidence, as well as some written evidence. We also know about technology, and we know that snapshots can be visibly out of context. It is elementary to say that just because you find a smoking gun in the hand of someone they are not guilty of murder. There might have been defences, et cetera.

It seems to me that if you use the public interest to strip that person, you are making judgments on cases that may not have been decided on Canadian standards and you do not give that person an opportunity to adequately defend himself or herself in the way that you would in a court of law. The case of someone being charged and acquitted in another country on a technicality was mentioned. I was taught that technicalities were safeguards. We would be saying that their system is of no value and their adjudication court was so horrifically wrong that we will put it aside. It seems to me that that destroys what we are trying to do incrementally in the world, which is to build justice systems that we all can buy into.

We have just passed Bill C-19, and we had to work very hard to get common descriptions and decisions. We have gone through an extradition act. Should the minister intervene? Who do we trust, a prosecutor in a state of United States or our minister? These are very judgment-laden issues.

Your example frightens me. We would strip someone of citizenship, not entry into the country, but citizenship, on the basis of our judgment of someone else's system and a court case.

que les conseils des ministres sont composés de gens qu'ils sont comme ceux qu'on trouve ailleurs au pays et qui sont susceptibles de faire parfois de grosses erreurs.

Nous avons de vastes définitions, de vastes pouvoirs mais aucun contrôle ni recours externe. Je termine là-dessus. Je comprends ce que vous dites.

**M. Sabourin:** Les termes «intérêt public» ont un sens. Cette expression est employée non seulement au Canada, mais dans bien d'autres pays pour décrire un ensemble de valeurs ou une certaine réalité. Bon nombre d'entre vous en connaissent bien plus que moi dans ce domaine du droit, mais la Cour suprême s'est exprimée sur l'ensemble unique de valeurs qu'on peut décrire comme traduisant le bien commun et qui touchent le bien-être de la société. Par conséquent, même si cette expression est vaste et subjective, vous avez raison de le souligner, on ne peut l'isoler de la définition qu'on en a faite.

Si le ministre recevait une demande de déclaration et que la demande s'avérait n'être d'aucune pertinence au regard de l'expression telle qu'elle aurait été définie par la cour, le ministre pourrait alors difficilement faire une recommandation en ce sens.

**Le sénateur Andreychuk:** Je reviens à votre exemple. Nous savons que cet homme battait ses enfants. Il y a des séquences filmées et des preuves visibles de même que des preuves écrites qui en témoignent. Nous connaissons aussi le pouvoir de la technologie, et nous savons qu'il est possible de présenter des clichés tout à fait hors contexte. Il va de soi qu'une personne n'est pas nécessairement coupable de meurtre du simple fait qu'on l'a trouvée un fusil fumant à la main. Il pourrait y avoir des motifs de défense, et cetera.

Il me semble que, si on invoque l'intérêt public pour retirer à cette personne la citoyenneté, on porte ainsi un jugement sur des causes qui n'ont peut-être pas été décidées selon les normes canadiennes, et on ne donne pas à la personne la possibilité de bien se défendre comme elle pourrait le faire devant un tribunal. On a évoqué le cas d'une personne qui aurait été accusée, puis acquittée dans un autre pays, sur un point de détail. Les points de détail servent, d'après ce que j'ai appris, de mesures de sauvegarde. Nous nous trouverions à dire que le système de l'autre pays n'a aucune valeur et que son tribunal d'arbitrage a rendu une décision tellement inadmissible que nous l'écarterions. Il me semble que nous irions à l'encontre de ce que nous cherchons à accomplir peu à peu dans le monde, à savoir édifier des systèmes judiciaires auxquels nous pouvons faire confiance.

Nous venons d'adopter le projet de loi C-19, et nous avons dû travailler très fort pour en arriver à des descriptions et des décisions communes. Nous avons fait l'expérience d'une loi sur l'extradition. Le ministre devrait-il intervenir? À qui faisons-nous confiance, au procureur d'un État américain ou à notre ministre? Ce sont là des questions où le jugement joue une part importante.

Votre exemple m'effraie. Nous ôterions à quelqu'un la citoyenneté, non pas le droit d'entrer au pays, mais la citoyenneté, en nous fondant sur le jugement que nous aurions porté sur le système de quelqu'un d'autre et sur une affaire judiciaire.

**Senator Fraser:** That was not stripping, it was denying.

**Senator Andreychuk:** I am sorry. I am using the terms loosely. You are right.

**Mr. Sabourin:** I am entirely in agreement with you on not identifying a non-guilty verdict as a mere technicality, that we should not accept that but should attack it and we should somehow subvert. However, I would point out that there are perhaps some regimes or jurisdictions around the world where the courts of law do not have the same reputation for integrity that we know in our country and in other countries. However, be that as it may, you will recall that in my example there was a non-guilty verdict for the criminal matter but the courts of justice found this person civilly liable on a balance of probabilities to have wrongfully caused the death of these children. That is where, in the hypothetical example, a rigorous process under the rule of law has declared that this person has done something, and I think most Canadians would find that abhorrent.

To conclude, I know you were not meaning to suggest we are taking away citizenship by using the word "strip."

**Senator Andreychuk:** No. I meant "deny." I am sorry.

**Mr. Sabourin:** This denial is an order valid for five years. The purpose of this order being valid for five years is to see if in fact there is a possibility that this person will suffer another accusation or conviction within that time. I would call it probationary.

**Senator Pearson:** On a totally different question, I come from 35 years in the foreign service. I am wondering whether, in your opinion, clause 9 on the grant of citizenship is adequate to redress what looks to me like more severe requirements about residency. Many of my colleagues have served Canada loyally abroad but never had the opportunity to spend enough time in Canada.

**Mr. Sabourin:** I would try to answer in two parts, perhaps giving a bit of context first. I would say that in order to represent Canada abroad you have to be a citizen.

**Senator Pearson:** It is a definition of representation. I am a foreign service spouse, and I can tell you we are representative of the country abroad.

**Mr. Sabourin:** Thank you, senator.

**Some Hon. Senators:** Hear, hear!

**Mr. Sabourin:** You are jumping ahead of what I was going to say, and very rightly so. The government recognizes that. It recognizes that the spouse of a citizen serving Canada abroad is doing a very important job abroad and that they should not be penalized by having to be outside of Canada with their spouse during that time.

**Le sénateur Fraser:** Il ne s'agit pas d'ôter, mais bien de refuser.

**Le sénateur Andreychuk:** Excusez-moi, j'ai manqué de rigueur dans le choix du terme. Vous avez raison.

**M. Sabourin:** Je suis entièrement d'accord avec vous pour dire qu'il ne faut pas considérer un verdict de non-culpabilité comme étant simplement le résultat d'un point de détail, qu'il ne faut pas attaquer le verdict pour cette raison et le déformer. Je tiens toutefois à faire remarquer qu'il pourrait y avoir dans le monde des régimes ou des pays où les tribunaux n'ont pas la même réputation d'intégrité que les nôtres et ceux d'autres pays. Il n'en reste pas moins que, dans l'exemple que j'ai cité, il y avait eu un verdict d'acquittement au criminel, mais que les tribunaux avaient conclu, sur la prépondérance des probabilités, à la responsabilité civile de cette personne du fait qu'on pouvait lui reprocher d'avoir causé la mort de ces enfants. Dans cet exemple hypothétique, au terme d'un processus rigoureux fondé sur la primauté du droit, on a conclu à la responsabilité de la personne dans cette affaire, et je crois que la plupart des Canadiens trouveraient son comportement répréhensible.

En conclusion, je sais que vous n'avez pas voulu laisser entendre en utilisant le mot «ôter» qu'il s'agissait de retirer à quelqu'un sa citoyenneté.

**Le sénateur Andreychuk:** Non. Je voulais dire la lui «refuser». Je suis désolée.

**M. Sabourin:** Le refus dans ces cas-là vaut pour cinq ans. Si l'on prévoit une date d'expiration du délai, c'est pour déterminer s'il est possible que, pendant cette période, la personne sera de nouveau accusée ou condamnée. Je qualifierais cela de période de probation.

**Le sénateur Pearson:** Sur une tout autre question, j'ai passé 35 ans dans le service extérieur. Je me demande si, à votre avis, l'article 9 concernant l'attribution de la citoyenneté est un redressement suffisant eu égard à ce qui m'apparaît être un resserrement des critères de résidence. Beaucoup de mes collègues ont servi fidèlement le Canada à l'étranger, mais n'ont jamais pu passer suffisamment de temps au Canada.

**M. Sabourin:** Je vous ferai une réponse en deux parties, et je me permettrai de commencer par situer un peu la discussion dans le contexte. Je dirais que, pour représenter le Canada à l'étranger, il faut être un citoyen.

**Le sénateur Pearson:** Tout dépend de la façon dont on définit la représentation. Je suis l'épouse d'un membre du service extérieur, et je peux vous dire que les conjoints représentent bien le pays à l'étranger.

**M. Sabourin:** Merci, sénateur.

**Des voix:** Bravo!

**M. Sabourin:** Vous m'avez devancé, et vous avez bien raison. Le gouvernement reconnaît cela. Il reconnaît que le conjoint d'un citoyen servant le Canada à l'étranger fait un travail très important à l'étranger et qu'il ou elle ne devrait pas être pénalisée du fait d'être à l'extérieur du Canada avec son conjoint pendant la durée du service.

I would point to you the provisions of the omnibus bill that has been adopted by Parliament recently, Bill C-23. In that bill, there is a specific provision that says that if Bill C-16 comes into force this legislation will automatically be amended. It will be automatically amended to add a paragraph at clause 6 of the bill to clarify that when a spouse is serving abroad with a Canadian citizen that time will counted as residence in Canada. That has been dealt with.

**Senator Pearson:** That is very helpful. I knew that was being considered, but I wanted clarification. Several people have mentioned clause 8, and I also think this is very important. It is the issue of adoption. My own experience in the foreign service is that immigration officers are overwhelmed by their activities, and trying to determine what is in the best interests of the child is not within their competence.

What was intended by this? Why is that there? If the adoption has gone according to the usual procedures someone else will have determined that.

**Mr. Sabourin:** As you are probably aware, that term “best interests of the child” was an amendment put forward in the other place further to a review of the bill at the time. The reason behind that was to ensure that we have a mechanism that will allow us to take into account concerns that have been expressed by the provinces regarding the administration of this provision.

We have had extensive discussion with provincial governments for a number of reasons, not the least of which being that they have constitutional authority over issues of adoption. The provincial governments have told us that they were very concerned that there could be a grant of citizenship to a child who suffers from a medical condition, as an example, of which the parents were not informed. The provinces know from experience that when parents adopt a child and they do not understand what the care of the child will imply in future years, there is a real risk that the parents will sometimes abandon that child to the care of the province because they are unable to cope with the medical condition of the child.

The federal government was very clear at all times to say that there will not be a medical factor to consider in whether or not to grant citizenship. However, in order to establish whether the adoption is valid and whether the parents understand the condition of the child before they make their decision to adopt we would propose to enact regulations under this legislation to allow that a verification take place to ensure that parents are informed.

The manner in which it was felt we could best initiate this was to use a term that has been defined and used in international law and in the laws of several provinces regarding the status of adopted children. We believe that pursuant to this provision we are able to adopt regulations that would address the concerns expressed by the provinces on that issue.

**Senator Pearson:** Was that the rationale for putting it in here?

**Ms Frith:** Perhaps I could add to that. Several issues came up in our discussions with the provinces, issue about the processes we would use, how we would ensure the best interests of the child

Je vous inviterais à vous reporter aux dispositions du projet de loi omnibus que le Parlement a adopté récemment, le projet de loi C-23. Il est dit dans cette loi qu'elle sera automatiquement modifiée si le projet de loi C-16 entre en vigueur. Elle sera automatiquement modifiée pour y ajouter un paragraphe à l'article 6 qui préciserait que le temps que le conjoint d'un citoyen canadien servant à l'étranger passe à l'extérieur sera calculé aux fins de la résidence au Canada. On a donc prévu le coup.

**Le sénateur Pearson:** Cela est très utile. Je savais qu'il en était question, mais je voulais qu'on me le précise. Plusieurs personnes ont aussi parlé de l'article 8, et je crois qu'il est également très important. Il porte sur l'adoption. D'après l'expérience que j'ai du service extérieur, les agents d'immigration sont souvent surchargés et qu'ils n'ont pas la compétence pour déterminer quel est l'intérêt supérieur de l'enfant.

Qu'a-t-on voulu dire par là? Pourquoi a-t-on inclus cela? Si l'adoption s'est faite selon les règles habituelles, quelqu'un d'autre aura fait cette détermination.

**M. Sabourin:** Comme vous le savez sans doute, l'expression «dans l'intérêt supérieur de l'adopté» a été ajoutée à la suite d'un amendement qui a été proposé à l'autre endroit suivant l'examen du projet de loi. Nous voulions ainsi avoir un mécanisme qui nous permettrait de tenir compte des préoccupations exprimées par les provinces relativement à l'application de cette disposition.

Nous avons eu des discussions exhaustives avec les gouvernements provinciaux pour diverses raisons, notamment parce que l'autorité constitutionnelle relative aux questions d'adoption appartient aux provinces. Les gouvernements provinciaux nous ont dit qu'ils craignaient qu'on attribue la citoyenneté à un enfant qui souffrirait d'un trouble médical, par exemple, dont les parents n'auraient pas été informés. Les provinces savent par expérience que, quand les parents adoptent un enfant et qu'ils ne comprennent pas les soins que nécessitera l'enfant plus tard, il y a un risque réel qu'ils abandonnent l'enfant parce qu'ils sont incapables de lui assurer les soins que nécessite son état et que ce soit la province qui doive en assumer la garde.

Le gouvernement fédéral a toujours dit très clairement que l'attribution de la citoyenneté ne dépendrait pas de l'état de santé. Cependant, pour déterminer si l'adoption est valable et si les parents comprennent l'état de santé de l'enfant avant de décider de l'adopter, nous prévoyons prendre des règlements en vertu de la loi afin de permettre qu'une vérification soit faite pour s'assurer que les parents sont informés.

Nous avons pensé que la meilleure façon de lancer ce processus serait de recourir à une expression qui est définie et utilisée en droit international et dans les lois de plusieurs provinces relativement au statut des enfants adoptés. Nous considérons que cette disposition nous permettrait de prendre des règlements qui tiendraient compte des préoccupations exprimées par les provinces à ce sujet.

**Le sénateur Pearson:** C'est pour cette raison qu'on a inclus cette expression?

**Mme Frith:** Je pourrais peut-être ajouter quelque chose. Dans les discussions que nous avons eues avec les provinces, il y avait plusieurs points d'interrogation, notamment au sujet des processus

and that the people who were doing the analysis of the files would do it competently. We have many years of experience on the immigration side in dealing with adoptions abroad and this has always been something that is very important to the department. We are always trying to avoid trafficking in children and we wish to respect international laws.

The issue of “best interests of the child” is something that our people abroad are very familiar with. It is done in collaboration with the provinces. Initially we thought that we would be able to deal with the issue through regulations and that we did not need to specifically mention within the proposed legislation itself that particular phrase. However, it became clear to us that it would be far more appropriate to state clearly within clause 8 that this was to be done in the “best interests of the child.”

In other words, the adoption will be a proper and full adoption — because in some countries that does not happen. There will be a family study that would be the same as provinces ask for within Canada, and the provinces are able to see that study. They will also be assured that the family has been informed about the medical status of the child and that we know that the parents understand what they are getting into and that they are making the commitment to that child in their medical state.

Those were all the things that come into consideration. At the same time, we would have a way of dealing with the provinces to ensure that they could tell us to go ahead, the adoption has been carried out properly.

**Senator Pearson:** It just seems to me, as someone who spent a year on the custody and access issue, that “best interests of the child” is not any clearer than the public interest. Public interest is probably clearer. I can understand the rationale behind what you have done but I would hope you can ensure that the adoption has been according to these regulations.

**Mr. Sabourin:** The answer to that is we are preparing the regulations in consultation with the provinces. We want to ensure that the contents of these regulations address concerns that they have expressed. What the regulations will do is list a series of factors to be considered to determine whether an adoption is in the best interests of the child.

The key factor in all of this is that the provinces have said they need to have a home study conducted. We think this is very important. The home study requirement does not always exist under the legislation of other countries. This mechanism will allow us to ask that a home study be conducted so that then the province can rule on whether they believe it is a legitimate adoption.

**Senator Pearson:** That is because the granting of citizenship only comes after the province has ruled it is a legitimate adoption.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**Senator Pearson:** The real intention of this, with which I totally agree, is that at least the child will have citizenship before he or she comes to Canada.

que nous utiliserions, de la façon dont nous veillerions à l'intérêt supérieur de l'enfant et de la compétence de ceux qui seraient appelés à étudier les dossiers. Nous avons de nombreuses années d'expérience du côté de l'immigration pour ce qui est des adoptions à l'étranger, et c'est quelque chose qui a toujours été très important pour le ministère. Nous cherchons toujours à faire échec au trafic d'enfants et à respecter le droit international.

La question de «l'intérêt supérieur de l'enfant» est une question qu'ont souvent à se poser nos gens qui travaillent à l'étranger. Ils travaillent en collaboration avec les provinces. Au début, nous avons pensé que nous pourrions régler la question par la voie de la réglementation et qu'il ne serait pas nécessaire d'en parler dans la loi comme telle. Nous en sommes toutefois venus à la conclusion qu'il vaudrait bien mieux dire expressément à l'article 8 que l'adoption doit avoir été faite «dans l'intérêt supérieur de l'adopté».

Autrement dit, il faut avoir l'assurance que l'adoption a été faite en bonne et due forme — car ce n'est pas le cas dans certains pays. On étudiera donc la situation de la famille, tout comme cela se fait dans les provinces pour les adoptions au Canada, et le rapport de l'étude sera communiqué aux provinces. Elles auront également l'assurance que la famille a été informée de l'état de santé de l'enfant et que les parents prennent l'engagement de s'en occuper en connaissance de cause.

Voilà toutes les considérations qui ont conduit à cette décision. Nous aurions également un moyen de communiquer avec les provinces pour qu'elles puissent nous donner le feu vert, nous dire que l'adoption a été faite selon les règles.

**Le sénateur Pearson:** C'est simplement que, ayant moi-même passé un an à m'occuper de la question de la garde et de l'accès, j'estime que «l'intérêt supérieur de l'enfant» n'est pas plus clair que l'intérêt public, ce terme-là étant sans doute plus clair que le premier. Je comprends les raisons qui vous ont amenés à faire ce que vous avez fait, mais j'espère que vous pourrez vérifier que l'adoption a été faite en conformité avec ces règlements.

**M. Sabourin:** Je dirai en réponse à cela que nous élaborons les règlements en consultation avec les provinces. Nous voulons nous assurer qu'ils tiennent compte des préoccupations exprimées par les provinces. L'objet des règlements sera d'énumérer une liste de facteurs qui devront être pris en compte pour déterminer si l'adoption a été faite dans l'intérêt supérieur de l'adopté.

Le facteur clé dans tout cela, c'est que les provinces ont dit qu'il fallait une étude de la situation de la famille. Nous croyons que c'est là une condition très importante, car la loi dans d'autres pays n'exige pas nécessairement ce type d'étude. Nous pourrions donc demander qu'une étude soit faite de la situation de la famille afin que la province puisse déterminer si, à son avis, l'adoption est légitime.

**Le sénateur Pearson:** Cela s'explique par le fait que la citoyenneté n'est attribuée qu'après que la province a déclaré l'adoption légitime.

**M. Sabourin:** Exactement.

**Le sénateur Pearson:** Finalement, l'intention que j'approuve entièrement, est de s'assurer à tout le moins que l'enfant aura la citoyenneté avant d'arriver au Canada.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**Senator Pearson:** I am still not sure it is absolutely the best wording but I guess it is the best you can do now.

[Translation]

**Senator Joyal:** My first question is related to the fact that the procedure in Bill C-16 and that provided for in the Immigration Act are asymmetrical. Why do less in one case than in the other when the Citizenship Act provides for several rights resulting from citizenship?

My second question deals with clause 17(3). I am not yet convinced that the exclusion of permission to appeal is fair in view of the fact that the decision to be taken by the Federal Court, trial Division, is fundamentally related to fraud.

You will note that paragraph 17(1)(b) refers to false representation, fraud or knowingly concealing material circumstances. A malicious intent to deceive is present in all three. If you look at what the Appeal Court normally does in usual fraud cases in private law, it reassesses the fraudulent intent and does not review the facts leading to the conclusion of facts. This is the first case in which I was involved myself in the matter of a will some 35 years ago.

It is very hard for me to rule out the right of appeal when the trial court decision is not exclusively based on the appreciation of objective facts. As I see it, there is a very large discretionary element. And you know quite well that the personality of people in cases such as these is an important and very often determining element in the impression created. Often the evidence is not so conclusive. There is an evaluation of the witnesses, and so forth.

By ruling out permission to appeal, I am not sure that your aim to bring this matter to the courts and no longer have it be subject to the appreciation of a commission, as was previously the case, is actually being achieved in keeping with the aims of the bill. That is my comment with relation to clause 17(3).

My third question deals with clause 30 which, I think, contains an error in drafting.

[English]

I would like to ask Mr. Stevens to look into it. Clause 31 is very important because in the English text it reads that the minister may reverse on a material defect.

[Translation]

In French, it says:

Le ministre peut [...] dans le cas où, selon lui, la décision est entachée d'une erreur importante.

These are two quite different things. In one case, the expression "a material defect" refers to an administrative omission, a missing

**M. Sabourin:** C'est juste.

**Le sénateur Pearson:** Je ne suis toujours pas convaincue que c'est vraiment la meilleure formulation possible, mais je suppose que c'est le mieux que vous puissiez faire pour le moment.

[Français]

**Le sénateur Joyal:** Ma première question est reliée au non-parallélisme de la procédure prévue au projet de loi C-16, par rapport à celle qui est prévue dans la Loi sur l'immigration. Pourquoi faire moins dans un cas que dans l'autre, alors que dans la Loi sur la citoyenneté, il y a plusieurs droits qui résultent de l'obtention de la citoyenneté?

Ma deuxième question porte sur l'article 17(3). Je ne suis pas encore convaincu que l'exclusion de la permission d'en appeler est juste, compte tenu que la décision que doit prendre la Cour fédérale de première instance est fondamentalement reliée à la fraude.

Si vous regardez la définition du paragraphe 17(1)(b), on parle de fausse déclaration, de fraude ou de dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Une intention malveillante de tromper est présente dans les trois éléments. Si vous regardez ce que la Cour d'appel fait normalement dans les cas habituels de fraude en droit privé, elle réévalue l'intention frauduleuse et elle ne revoit pas les faits qui amènent à conclure l'existence des faits eux-mêmes. C'est la première cause dans laquelle j'ai moi-même été impliqué dans une affaire testamentaire il y a 35 ans.

J'ai beaucoup de difficulté à exclure le droit d'appel quand la décision en première instance n'est pas exclusivement fondée sur l'appréciation de faits objectifs. Selon moi, il y a là un élément de discrétion très important. Et vous savez très bien que la personnalité des gens dans une cause comme celle-là est un élément important et souvent déterminant de l'impression qui est créée. Souvent, la preuve n'est pas si concluante. On se fait une appréciation des témoins, et le reste.

En excluant la permission d'en appeler, je ne suis pas certain que l'objectif que vous poursuivez de judiciaire et de ne plus être sujet à l'appréciation d'une commission, comme c'était auparavant le cas, rencontre les objectifs de fond poursuivis dans le projet de loi. C'était là mon commentaire au sujet de l'article 17(3).

Ma troisième question porte sur l'article 30 qui, à mon avis, comporte une faute de rédaction.

[Traduction]

Je vais demander à M. Stevens de se pencher là-dessus. L'article 31 est important parce que dans la version anglaise, il est question d'un «material defect».

[Français]

Il est mentionné en français:

Le ministre peut [...] dans le cas où, selon lui, la décision est entachée d'une erreur importante.

Il s'agit de deux choses différentes. Dans un cas, l'expression «a material defect» réfère à une omission administrative, un

paper, a case where, for example, a birth certificate was not produced, whereas in the other case, it is an important error.

What is an important error? I cannot see how this translation can be seen as having the same effect in law. Since the minister does have discretionary power, this discretion will therefore be increased depending on which one is invoked.

As for clause 14, I would like to come back to a question that has often been asked. In our legal system, how can a person who already has citizenship be stripped of citizenship without even being informed of it?

One the one hand, with a two-week delay, Revenue Canada starts sending out reminders three times a month. On the other hand, if someone is on the point of losing his citizenship, he will not even be informed of it. I must admit that I find that rather hard to take. The person is not guilty of anything. The simple failure to apply results in automatic loss of this right. I would be happy to hear a convincing argument from you on this. My last question deals with public order.

[English]

I will speak in English on this one because you put it in English. Public interest with regard to cabinet — and I have been in cabinet and I will not tell any of its secrets — is the result of a social dynamic. I will create for you a cabinet in which the prime minister has said that AIDS is a punishment of God. He is against gay marriage because he believes gay marriage is a sin against social order — against the family unit — and that gay marriage should be left to the appreciation of one individual even though the Supreme Court of Canada will have ruled on it. This is not a hypothesis. This is taken from a real statement. How do you respond to an individual who requests citizenship and who happens to be diagnosed with AIDS and lives in a same-sex situation under provincial legislation that recognizes his situation as legally binding himself or herself to another person of same sex? This person comes to cabinet under that kind of prime minister. Where do we define public interest in such a case?

Nobody will have access to those records; they will be confidential. There will be a discussion around the table in cabinet, a majority of which supposedly sharing the prime minister's opinion.

I tell you, public interest is a very fluid notion. You have alluded to Mr. Matas. With great respect to you, Mr. Sabourin, and I have known you for years, I take exception to your innuendo that Mr. Matas will not be able to define what public interest is. I have known Mr. Matas for 20 years. He has been testifying before the Parliament of Canada for 20 years. In all fairness to his reputation, if we were to ask him to come forward with what are the essential elements of public interest, he would be able to come forward with some elements of it.

To catch him in the back and say, "Do you think you know what public interest is?", all of us who have been in this public discussion know it is a fluid discussion. However, there is nothing

papier manquant, à un cas où, par exemple, un certificat de naissance n'aurait pas été produit, tandis que dans l'autre cas, c'est une erreur importante.

Qu'est-ce qu'une erreur importante? Je ne vois pas de quelle façon cette traduction établit une concordance de droit. Le ministre ayant un pouvoir discrétionnaire, la discrétion est donc augmentée selon l'un ou selon l'autre.

Quant à l'article 14, j'aimerais revenir à une question qui, vous le savez, a souvent été posée. Dans notre système de droit, alors qu'on possède la citoyenneté, comment peut-on en être déchu sans même en avoir été informé?

D'un côté, avec un retard de deux semaines, Revenu Canada envoie des rappels trois fois par mois. De l'autre côté, si quelqu'un est sur le point de perdre sa citoyenneté, il n'en sera même pas informé. Je vous avoue que je trouve cette situation un peu difficile. La personne n'est coupable de rien. Le simple fait de ne pas l'avoir demandé entraîne la déchéance du droit. Je voudrais bien que votre analyse puisse me convaincre à ce sujet. Ma dernière question porte sur l'ordre public.

[Traduction]

Je vais passer à l'anglais pour cette question-ci puisque vous en avez parlé en anglais. L'intérêt public au conseil des ministres — j'y ai déjà été et je ne révélerai pas de secrets — est fonction d'une dynamique sociale. Je vous propose comme scénario un conseil des ministres où le premier ministre aurait dit que le sida est un châtiment de Dieu. Il est contre le mariage des gais, parce qu'il y voit un péché contre l'ordre social — contre l'unité familiale — et que le mariage entre gais devrait relever de l'appréciation individuelle même si la Cour suprême du Canada s'est prononcée là-dessus. Le cas n'est pas hypothétique. Les propos ont vraiment été tenus. Que feriez-vous dans le cas d'une personne ayant été diagnostiquée comme sidéenne qui demande la citoyenneté et qui vit dans une union avec un conjoint du même sexe aux termes d'une loi provinciale qui reconnaît son union avec son conjoint du même sexe comme étant un engagement légal? La personne présente sa demande au conseil des ministres sous un premier ministre comme celui-là. Comment définit-on à ce moment-là l'intérêt public?

Personne n'aura accès au compte rendu des discussions, il sera confidentiel. On en discutera autour de la table au conseil des ministres où la majorité des ministres partagent vraisemblablement l'opinion du premier ministre.

Je soutiens que l'intérêt public est une notion très fluide. Vous avez parlé de M. Matas. Sauf tout le respect que je vous dois, monsieur Sabourin, et je vous connais depuis des années, je ne suis pas d'accord avec vous quand vous laissez entendre que M. Matas ne pourra pas définir ce qu'est l'intérêt public. Je connais M. Matas depuis 20 ans. Il y a 20 ans qu'il vient témoigner devant le Parlement canadien. Ne ternissons pas sa réputation; si nous lui demandions de venir nous décrire les éléments essentiels de l'intérêt public, il serait en mesure de nous présenter des éléments.

Je trouve inacceptable de l'interpeller en lui disant: «Pensez-vous savoir ce qu'est l'intérêt public?» Nous tous qui avons participé au débat public sur cette notion savons comme

to prevent us from defining some guiding criteria, at least to give some parameters to a society we think should live by the rule of law and should, as much as possible, define that rule of law and have it appreciated by the court, particularly when politicians are the object of pressure or when they have personal faith that they want to impose or give an impression of influence on the decisions they make. I tell you I have my own appreciation of this. You submit yours to us; I submit mine to you. You do not need to debate it. I want to put it on the record.

Those are my questions, Mr. Chairman.

[Translation]

**Mr. Sabourin:** First of all, I did not intend to attack Mr. Matas in any way. As a matter of fact, when I talked about him, I said that I admired his work and that in my view, his competence was above reproach.

Not having read any proposed text, it is difficult for me to take a stand on a text that is supposed to be of better quality since no one has yet submitted one to me. To come back to the five points raised by Senator Joyal in his question, I will attempt to answer them as best I can.

As far as the parallelism with the Immigration Act is concerned, I do not know to what extent comparisons can be made between the two acts. I believe that there were particular concerns relating to certain provisions contained in Bill C-31.

As far as Bill C-16 is concerned, it does take into account other federal legislation in existence at the present time, including the Criminal Code and the present Immigration Act. However, with respect to the provisions of Bill C-31 that do not agree with Bill C-16, nothing prevents amendments to the Citizenship Act to achieve the proper balance.

I am thinking in particular of sentences for crimes. There is no problem in arriving at a balance between the two. Once Bill C-31 comes into effect, it comes into effect.

As for the matter of revocation and subsection 17(3), we must look at whether it is a question of fraud exclusively or not. Does the appeal court in a civil fraud case have the ability or not to make a proper assessment of intention?

I am in full agreement with what you said but we must not forget that here we are attempting to obtain the most impartial advice possible in order to allow the minister to decide whether to proceed or not to proceed.

Is it the ideal? Certainly not. Is it perfect? Certainly not. Is it a process that has been proven before the courts? The answer is yes.

I must echo the comments made by Minister Caplan when she said that it is a process that has been validated by the courts, that has been used reasonably. As I mentioned previously, with three

elle est fluide. Rien ne nous empêche cependant de définir des grands critères, de fixer à tout le moins certains paramètres pour notre société qui doit être guidée par la primauté du droit et qui doit, autant que possible, définir cette primauté du droit et obtenir une appréciation des tribunaux, notamment quand les dirigeants politiques font l'objet de pression ou qu'ils ont une conviction personnelle qu'ils veulent imposer ou encore quand ils donnent l'impression que cette conviction religieuse influence leurs décisions. Je sais quel est mon point de vue à ce sujet. Vous nous avez présenté le vôtre; je vous présente le mien. Il n'est pas nécessaire d'en débattre. Je tenais simplement à le présenter publiquement.

Ce sont toutes les questions que j'ai, monsieur le président.

[Français]

**M. Sabourin:** Premièrement, loin de moi l'idée d'attaquer de quelque façon que ce soit M. Matas. D'ailleurs, quand j'ai parlé de lui, j'ai dit que j'admire son travail et que selon moi, il était d'une compétence sans reproches.

N'ayant pas encore lu de propositions de texte, il m'est difficile de prendre position sur un texte qui serait de qualité supérieure puisque personne ne me demande d'en considérer un. Pour revenir aux cinq points que le sénateur Joyal a soulevés dans sa question, je vais tenter d'y répondre de mon mieux.

Pour ce qui est du parallélisme avec la Loi sur l'immigration, j'ignore jusqu'à quel point on peut faire les comparaisons entre l'une et l'autre loi. En particulier, je pense qu'il y a eu des inquiétudes concernant certaines dispositions prévues dans le projet de loi C-31.

De son côté, le projet de loi C-16 tient compte des autres lois fédérales qui existent en ce moment, y compris le Code criminel et l'actuelle Loi sur l'immigration. Par contre, pour ce qui est des dispositions du projet de loi C-31 qui ne concordent pas avec le projet de loi C-16, rien n'empêche de faire des modifications à la Loi sur la citoyenneté pour qu'effectivement il y ait un équilibre.

Je pense tout particulièrement aux questions de peines qui sont prévues pour les crimes. Il n'y a aucun problème à créer un équilibre entre les deux. Lorsque le projet de loi C-31 entre en vigueur, il entre en vigueur.

Ensuite, concernant la question de révocation et celle du paragraphe 17(3), on doit se demander s'il s'agit de questions de fraude exclusivement, ou pas. Au tribunal d'appel, dans une affaire civile de fraude, est-ce qu'on a la capacité ou pas de faire une réelle appréciation de l'intention?

Je suis entièrement d'accord avec ce que vous avez dit, mais il ne faut pas oublier qu'ici, ce qu'on tente d'obtenir, c'est le conseil le plus impartial possible pour ensuite permettre au ministre de procéder ou de ne pas procéder.

Est-ce l'idéal? Je suis certain que non. Est-ce parfait? Assurément pas. Est-ce que, par contre, c'est un processus qui a été éprouvé devant les tribunaux? La réponse est oui.

Je dois faire écho aux propos de la ministre, Mme Caplan, qui a affirmé qu'il s'agit d'un processus qui a été validé par les tribunaux, qui a été utilisé raisonnablement. Comme je le

million new citizens in 23 years and 37 revocations of citizenship, the figures do tell us something important.

As for clause 30, I must agree with you that in several provisions of the bill, there are things that surprise me in comparing the French and English versions. In drafting this bill, the jurilinguists surprised us on more than one occasion with some of their terms. Mr. Stevens and I have discussed at great length the foundation of clause 30 and the scope of the minister's power.

We are of the opinion that since the act requires the minister to grant citizenship to a person meeting the conditions, a refusal of citizenship does necessarily give rise to the minister's authority under clause 30.

So whether this be described as an important error in the French text or a "material defect" in the English text, in view of the fact that the person is entitled at the outset to obtain citizenship, the initial decision to refuse citizenship is an important error. For a person to be deprived of this right is something fundamental.

The power is a discretionary one but the basis for the exercise of this power is a decision refusing citizenship. In such cases of refusal, the decision must be described as either "une erreur importante" or a material defect.

With respect to your comments on clause 14, I listened attentively to Senator Grafstein's remarks. I must admit that I can understand the concern of a citizen who may lose a status he wishes to keep. However, the purpose of this provision is to ensure that persons born abroad, or of parents born abroad, retain citizenship only if they have an attachment to Canada.

One question we may ask of a person who comes under clause 14 is whether he knows that he is Canadian? Does he have any attachment to the country? If the answer is yes, the person is Canadian as understood in clause 14. The person knows he is Canadian and has an attachment to the country.

In other words, the person must have done something to demonstrate this attachment. It may be something as simple as visiting grandparents and an application for a travel document to enter the country. In order to obtain this, proof of citizenship is required. Hence the need to communicate with the Passport Office or the Department of Citizenship and Immigration. In both cases, the person claiming the right to citizenship — because he was born outside Canada or of a parent born outside Canada will — immediately receive a notice either from the Department of Foreign Affairs or from our department. This notice stipulates that the person is Canadian but that he is subject to loss of citizenship at the age of 28. The person is informed that if he does not come to Canada for a period of three years before reaching the age of 28 and does not apply to retain citizenship, then it will be lost at the age of 28.

mentionnais plus tôt, avec trois millions de nouveaux citoyens en 23 ans et 37 révocations de la citoyenneté, il y a quand même là une histoire que les chiffres nous racontent.

En ce qui a trait à l'article 30, je dois convenir avec vous que dans plusieurs des dispositions de la loi, il y a des choses qui m'étonnent entre les versions française et anglaise. Lorsqu'on a procédé à la rédaction de la loi, les jurilinguistes nous ont surpris à plus d'une reprise avec les expressions qu'ils ont consacrées au texte de loi. M. Stevens et moi avons discuté longuement du fondement de l'article 30 et de l'étendue du pouvoir du ministre.

Nous sommes d'avis que parce que la loi oblige le ministre à attribuer la citoyenneté à une personne qui rencontre les conditions, un refus de la citoyenneté donne nécessairement ouverture à l'autorité du ministre, sous l'article 30.

Donc, qu'elle soit qualifiée d'erreur importante dans la version française ou de «material defect» dans la version anglaise, — parce que c'est un droit que la personne a, au départ, de se voir attribuer la citoyenneté — la décision initiale du refus de la citoyenneté est une erreur importante. C'est quelque chose de fondamental pour la personne qui se voit privée de son droit.

Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, mais il demeure que la base de l'exercice du pouvoir repose sur le refus de la citoyenneté, au départ. Dans les cas de refus, il faudrait que ce soit qualifié, dans un cas comme dans l'autre, d'erreur importante ou de «material defect».

En ce qui concerne vos commentaires sur l'article 14, j'ai écouté avec beaucoup d'attention les propos du sénateur Grafstein. Je dois avouer que je comprends l'inquiétude d'un citoyen qui pourrait se voir perdre son statut, alors qu'il voulait le conserver. Mais le fondement de cette disposition est de s'assurer que les personnes nées à l'étranger, ou de parents nés à l'étranger, conservent la citoyenneté seulement si elles ont un attachement avec le Canada.

Je pose alors la question: la personne qui tombe sous le coup de la disposition de l'article 14 sait-elle qu'elle est Canadienne? A-t-elle un attachement quelconque envers le pays? Si la réponse est oui, la personne au sens de l'article 14, est Canadienne. Elle sait qu'elle est Canadienne et a un attachement envers le pays.

Conséquemment, elle a sûrement fait quelque chose pour démontrer cet attachement. Cela peut être un attachement aussi simple qu'une visite chez les grands-parents qui demande qu'on ait un document de voyage pour entrer au pays. Il faut pour cela obtenir une preuve de citoyenneté. Pour l'obtenir, il faut communiquer avec le Bureau des passeports ou le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Dans les deux cas, la personne qui réclame le droit à la citoyenneté — en raison d'une naissance à l'étranger ou d'un parent né à l'étranger — se fait immédiatement donner un avis, soit par le ministère des Affaires étrangères ou notre ministère. Cet avis stipule que la personne est Canadienne, mais qu'elle est sujette à perdre sa citoyenneté à l'âge de 28 ans. Elle est avisée que si elle ne vient pas au Canada pour une période de trois ans avant l'âge de 28 ans, et qu'elle ne demande pas à conserver la citoyenneté, elle la perdra à l'âge de 28 ans.

It would be preferable to send out notices to all those who are born Canadian citizens and who could come under this provision, even if this is costly. How are we going to identify these individuals? It is no exaggeration to say that Canadians are constantly having babies outside the country, and therefore are creating Canadians. We cannot be aware of the situation, unless people get in touch with us and tell us that they know they are Canadians and that they want to come back to Canada or that they want a passport or a citizenship certificate. In such cases, we officially inform them of the danger of losing their citizenship.

I come back to the questions you raised about the public interest, which is not an easy subject and which I do not want to treat lightly.

When the government presented its bill, it decided that it was important to have this power, and that without it, there could be some very serious problems in some cases.

I will come back to the question of same-sex marriage as an example of the type of case that could involve a report as provided for in clause 21.

There is a problem with that. A minister cannot submit a memorandum to cabinet without getting advice from the Department of Justice to the effect that the proposal is in keeping with the Charter. That is essential. For example, in the case of a same-sex couple, clearly the advice from the Department of Justice would be that such an act would be in violation of the Charter. In other cases referred to earlier, involving prejudice or a lack of impartiality toward a particular individual, there would definitely be a problem and a possibility of legal action.

I am sure that my answers are not ideal, and I agree with everyone that this is an exceptional power. However, to repeat the minister's words, they remain a necessary safety valve. I would like to make one final comment to close my remarks on the issue of the public interest.

We should not forget that we are talking about orders-in-council that would have to be obtained by the Governor in Council. The Governor in Council cannot say that cabinet will establish a policy that every time someone applies for citizenship and falls within a group of individuals that it does not like, it will obtain an order-in-council setting out the public interest.

If orders-in-council relating to the public interest are published in the *Canada Gazette* frequently, I trust that people will speak out against this type of practice and the minister will be held accountable in the House.

As we stated clearly, this is a very exceptional power. I would compare it to the power involving national security. The current act has been in effect for 23 years, and in that time, there have only been three or four cases involving national security in which an Order in Council was obtained by the Governor in Council that stated that an individual was not eligible for citizenship for reasons of national interest.

Il serait préférable d'envoyer des avis à tous ceux qui naissent citoyens canadiens et qui pourraient tomber sous le coup de cette disposition, même si les coûts s'avèrent importants. Comment va-t-on identifier ces personnes? Sans faire de déclaration farfelue, il est clair que des Canadiens se reproduisent constamment à l'étranger, et créent donc des Canadiens. Nous ne pouvons pas être au fait de la situation, à moins que les gens communiquent avec nous et nous avisent qu'ils se savent Canadiens et qu'ils veulent revenir au Canada ou qu'ils veulent un passeport ou un certificat de citoyenneté. Dans lequel cas, nous les avisons formellement du risque de perdre la citoyenneté.

Je reviens aux questions que vous aviez soulevées concernant l'intérêt public, qui n'est pas un sujet facile et que je ne veux pas la traiter à la légère.

Lorsque le gouvernement a présenté son projet de loi, il a décidé qu'il était important pour lui de posséder ce pouvoir et que, sans ce pouvoir, certains cas pourraient causer des problèmes très sérieux.

Je vais revenir à la question du mariage de conjoints de même sexe comme exemple de cas qui pourrait faire l'objet d'une déclaration en vertu de l'article 21.

Il y a un problème avec cela. Un ministre ne peut pas soumettre un mémoire au Cabinet sans obtenir un avis ou un conseil du ministère de la Justice indiquant que la proposition respecte la Charte. C'est essentiel. Par exemple, si on veut procéder dans le cas de conjoints de même sexe, il est évident que les conseils du ministère de la Justice seraient à l'effet qu'un tel acte viendrait violer la Charte. Dans d'autres cas mentionnés plus tôt, s'il s'agit d'un préjudice ou d'un manque d'impartialité envers une personne en particulier, il est sûr qu'il y aurait un problème et une ouverture à un recours judiciaire.

Je suis certain que mes réponses ne sont pas idéales et je conviens avec tout le monde que ce pouvoir est un pouvoir exceptionnel, mais il demeure, pour reprendre les mots de la ministre, qu'une soupape de sécurité est nécessaire. Je ferai un dernier commentaire pour conclure sur cette question d'intérêt public.

Il ne faut pas oublier que ce sont des arrêtés en conseil qui devraient être pris par le gouverneur en conseil. Il ne peut pas en prendre à tous les jours. Il ne peut pas dire que le Cabinet va établir une politique chaque fois que quelqu'un se présente dans le monde de la citoyenneté et tombe sous le coup d'un groupe de personne qu'il n'aime pas, et prendre un arrêté en conseil déclarant l'intérêt public.

S'il y a fréquemment des arrêtés en conseil sur l'intérêt public publiés dans la *Gazette du Canada*, j'ose espérer que les gens vont élever la voix contre ce genre de pratique et que le ministre imputable sera réclamé en Chambre.

Il s'agit, comme on l'a dit clairement, d'un pouvoir très exceptionnel. Je le comparerais au pouvoir sur la sécurité nationale. La loi actuelle est en vigueur depuis 23 ans et il n'y a eu, depuis ce temps, que trois ou quatre cas de sécurité nationale où un arrêté en conseil fut pris par le gouverneur en conseil disant qu'une personne n'était pas éligible à recevoir la citoyenneté parce que l'intérêt national était en jeu.

It was the same type of provision. It is a very exceptional clause to be used in extremely rare cases. That is why the power lies with the Governor in Council, not with the Minister.

[English]

**Senator Andreychuk:** We take into account the RCMP, CSIS and Interpol in the national interest. Thus, we have some visible and ongoing assessments of national security that would be different, would you agree?

**Mr. Sabourin:** I would agree. However, I was not referring to the quality of the decision-making process but rather to the frequency of the cases brought forward.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to come back to your interpretation of clause 30. I had a problem when I read the word "material", but I have even more of a problem after hearing your answer.

You tell us that refusing citizenship is exceptional. The defect in the decision must therefore be material in order to reverse a decision refusing citizenship. It should be the opposite: since refusing citizenship is exceptional, any error should make it possible to reverse the decision. We should remove the word "material."

**Mr. Sabourin:** You may be right, and I definitely should have used different terms. In fact, when the bill was drafted, I did suggest a different wording. Mr. Stevens and Mr. Rioux suggested other words. Ultimately, we yielded to the advice received by the jurilinguists, who are very careful about their words. They ask us to explain the intent of the clause, and they provide the words.

We asked a consultant, Mr. Fairbairn, Queen's Counsel, to give us an opinion on the interpretation of clause 30. He gave some explanations and opinions that accurately reflect the intent we explained to the jurilinguists. That confirmed to us that the phrase "material defect" has the right meaning.

I would like to make one final comment. Our objective in the case of this provision is to ensure that people to whom the minister delegates authority, some 200 very competent officers scattered through the country, will make consistent decisions in keeping with the Act. We would like to review refusals under clause 30. Then, when refusals are based on a defect in the decision, the decision can be reversed. This is a normative process by which an officer's decision will be reviewed and corrected, and that officer will discover that he or she will have to be more careful the next time. We want to provide fairly broad access to this remedy. We want to allow people to be heard when their citizenship is refused.

**Senator Nolin:** I would even add, to support your argument, that clause 30 does not refer just to the refusal, but also to any decision regarding the granting of citizenship. It is quite broad. It refers to all the decisions that may be made during the review of an application, including the decision to grant or refuse citizenship.

C'est le même genre de disposition. C'est une disposition très exceptionnelle pour être utilisée dans des cas rarissimes et c'est pour cela qu'elle repose entre les mains du gouverneur en conseil et non celles du ministre.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Quand il s'agit d'intérêt national, nous tenons compte de ce que disent la GRC, le SCRS et Interpol. Nous avons donc des évaluations tangibles et permanentes de la sécurité nationale qui feraient la différence, n'est-ce pas?

**M. Sabourin:** Je suis d'accord avec vous. Je ne parlais toutefois pas de la qualité du processus de prise de décision, mais bien de la fréquence des cas.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** Je veux revenir sur votre interprétation de l'article 30. J'avais un problème lorsque j'ai lu le mot «importante», mais j'en ai encore davantage après avoir entendu votre réponse.

Vous nous dites que le refus est exceptionnel. L'erreur devrait donc être importante pour ouvrir la cassation du refus. Cela devrait être l'inverse: le refus étant exceptionnel, une erreur quelle qu'elle soit, devrait ouvrir la cassation. On devrait enlever le mot «importante».

**M. Sabourin:** Vous avez peut-être raison et j'aurais sûrement dû utiliser d'autres mots. De fait, lors de la rédaction, j'avais proposé d'autres mots. M<sup>e</sup> Stevens et M<sup>e</sup> Rioux avaient proposé d'autres mots. En bout de ligne, nous nous sommes rendus aux conseils reçus par les jurilinguistes qui sont très près de leurs mots. Ils nous demandent de leur expliquer l'intention, et ils nous donnent les mots.

Nous avons demandé à un expert-conseil, M. Fairbairn, conseiller de la Reine, de nous fournir une opinion sur la façon d'interpréter l'article 30. Il nous a donné des explications et des avis qui reflètent justement l'intention que nous avions communiquée aux jurilinguistes. Ce qui nous confirme que l'expression «erreur importante» veut dire ce qu'elle veut dire.

J'aimerais faire un dernier commentaire. Notre objectif, avec cette disposition, est de s'assurer que les délégués du ministre, qui sont 200 agents très compétents répartis à travers le pays, vont rendre des décisions constantes qui respectent la loi. Quand il y aura un refus, on voudra l'examiner en vertu de l'article 30. Ainsi, lorsqu'un refus sera erroné, on pourra justement le retourner. C'est un processus normatif qui fera en sorte que lorsqu'un agent verra sa décision revue et corrigée, il se dira qu'il faudra qu'il fasse attention la prochaine fois. Nous voulons donner une ouverture assez large à ce recours. Nous voulons permettre aux gens de se faire entendre lorsque leur citoyenneté est refusée.

**Le sénateur Nolin:** J'ajouterais même, au soutien de votre argument, que l'article 30 ne fait pas référence qu'au refus, mais aussi à toute décision quant à l'octroi de la citoyenneté. C'est assez large. Il s'agit de toutes les décisions qui peuvent être prises au cours de l'examen d'une demande, incluant le fait de l'accorder ou de la refuser.

**Mr. Sabourin:** I must clarify something that is very important in clause 30. There are two aspects to the clause. The first is the refusal to grant citizenship. If the minister, through his or her delegated officer, grants citizenship to an individual, the only possibilities are revocation or cancellation.

**Senator Nolin:** What do the words "or regarding the issuance of a certificate of citizenship" mean?

**Mr. Sabourin:** They refer to the second case, the certificate. This applies only to individuals who have citizenship from birth. It is important that the committee understand this. Individuals who are born citizens are citizens because that is what the act provides. The act states solely the strict conditions whereby the individual is a citizen. If the individual is given a certificate by mistake or because he or she lied, there has to be a way of cancelling the certificate, and therefore of reversing the initial decision. That is the reason for clause 30. I would say that there are ways of protecting the applicant whose certificate is cancelled under clause 30. I would refer you to clauses 36 and 37, which set out the procedure for cancelling a certificate.

**Senator Nolin:** I have a question about offences. When the minister receives opinions before going to her cabinet colleagues, do the opinions come from departmental officials or Cabinet, or can they come from other departments?

**Mr. Sabourin:** She may receive opinions not only from other departments, but also from individuals subject to the jurisdiction of the courts.

**Senator Nolin:** Would the documents in support of a memorandum to cabinet be only reports from officials, who are citizenship officials within the meaning of clause 40, or does this include citizenship officials such as yourself and others?

**Mr. Sabourin:** There would definitely be others. In exercise of this type, there are inter-departmental consultations, but there is always a very official contribution from the Department of Justice.

**Senator Nolin:** Let me explain why I am asking these questions. This morning, we heard from a witness who made an accusation that I do not think we can ignore. Apparently the Security and information service had made a number of false reports about him. If that is his honest perception about the way his rights as a citizen have been handled, we have to ask ourselves some questions. Could the supposedly false reports be included with your minister's memorandum to cabinet? If so, would paragraph 40(1)(a) apply to the offence committed by this official or officials, or would paragraph 39(2)(a) apply? You will tell me that the penalty is the same, \$10,000, but I would like to know how that would work.

Second, what type of investigation would be conducted? What types of guarantee could we offer to this gentleman who testified before us this morning?

**Mr. Sabourin:** The picture you paint is definitely very disturbing and very difficult.

**M. Sabourin:** Je dois clarifier quelque chose de très important dans l'article 30. Il y a deux aspects à l'article 30. Le premier est le refus d'attribuer la citoyenneté. Si le ministre, par l'entremise de son délégué, attribue la citoyenneté à une personne, il n'y a pas d'ouverture possible sauf la révocation ou l'annulation.

**Le sénateur Nolin:** Que veulent dire les mots «ainsi que toute décision relative à la délivrance d'un certificat de citoyenneté»?

**M. Sabourin:** Le deuxième cas, c'est le certificat. Cela s'applique seulement à une personne qui est citoyenne de naissance. C'est important que le comité saisisse bien ceci. La personne citoyenne de naissance l'est parce que la loi dit qu'elle est citoyenne. La loi prévoit strictement les conditions qui font en sorte qu'elle est citoyenne. Si on lui a donné un certificat par erreur ou parce qu'elle a menti, il faut avoir un moyen d'annuler ce certificat, donc la décision initiale. De là l'article 30. Je dirais par contre qu'il y a des mécanismes pour protéger le demandeur qui se voit annuler son certificat sous l'article 30. Je vous réfère aux articles 36 et 37 qui prévoient le mécanisme pour l'annulation du certificat.

**Le sénateur Nolin:** J'aurais une question en ce qui a trait aux infractions. Lorsque la ministre reçoit des avis avant de se présenter devant ses collègues du Cabinet, est-ce que ces avis proviennent des fonctionnaires de son ministère ou peuvent-ils provenir d'autres ministères?

**M. Sabourin:** Elle peut recevoir non seulement des avis d'autres ministères, mais aussi de justiciables.

**Le sénateur Nolin:** Les documents au soutien de son mémoire seront-ils uniquement des rapports de ses fonctionnaires, qui sont des fonctionnaires de la citoyenneté au sens de l'article 40, ou cela comprend-t-il ses fonctionnaires de la citoyenneté tels que vous et d'autres fonctionnaires?

**M. Sabourin:** Il y en a aura assurément d'autres. Dans ce genre d'exercice, il y a des consultations interministérielles, mais il y a toujours, au point de vue très formel, une contribution du ministère de la Justice.

**Le sénateur Nolin:** Voici pourquoi je vous pose ces questions. Ce matin, un monsieur est venu témoigner devant nous et il a fait une accusation qui, selon moi, ne peut pas passer sans être relevée. Il semblerait que les services de sécurité et de renseignements avaient à plusieurs reprises fait de faux rapports sur son compte. Si c'est la perception honnête qu'il a de l'administration de ses droits comme citoyen, on doit se poser des questions. Est-ce que ces rapports supposément faux pourraient être joints à un mémoire au Cabinet de votre ministre? Si oui, est-ce que c'est l'article 40(1)(a) qui s'applique quant à l'infraction commise par ce ou ces fonctionnaires ou c'est le paragraphe 39(2)(a)? Vous allez me dire que la peine est la même, 10 000 dollars, mais je veux savoir comment cela fonctionnerait.

Deuxièmement, quelle sorte d'enquête serait menée? Quelles sont les mesures de garantie qu'on pourrait offrir à ce monsieur qui est venu témoigner ce matin?

**M. Sabourin:** Vous peignez assurément un portrait très inquiétant et très difficile.

**Senator Nolin:** That is how it was presented to us.

**Mr. Sabourin:** On the one hand, in cases of national security, the Solicitor General of Canada advises the Minister of Citizenship and Immigration. If there is a false report, the Solicitor General is responsible. It was written by people who deceived the minister. In the Canadian Security Intelligence Service Act, there are many provisions dealing with the way in which the Canadian Security Intelligence Service is managed, and also with the review powers of the Inspector General, who is appointed by the Solicitor General of Canada. This is there specifically to ensure that the practices implemented by the Canadian Security Intelligence Service are not subject to trickery or deception.

In addition, in a broader context, in the area of national security, there are always issues that are so disturbing that even talking about them could have an impact on national security. That is why the Canadian Security Intelligence Service Act provides that the final review lies with the Review Committee.

As you know, this committee is made up exclusively of Queen's Privy Councillors. They are Privy Councillors appointed in consultation with the opposition parties in the House to ensure the group has some objectivity, but at the same time can consider confidential matters which, if they were revealed, could be harmful to national security. Individuals can make representations regarding inaccurate reports to this Review Committee in all cases of national security, including citizenship cases. Individuals can make representations to the effect that the Review Committee is not impartial enough to take action against them. That has already been done successfully.

I am trying to give you an overall idea so that you understand that there are some mechanisms in place that mean we can feel confident about the system before us.

As far as convictions go, I cannot say anything with certainty, unless I have certain details. Who lied? Who wrote the false report? To whom did the individual send the report and how did he or she transmit this information to the Solicitor General and then to the Minister of Citizenship and Immigration? It is quite difficult to be specific about that.

**Senator Nolin:** Paragraph 39(2)(a) is broad enough to include anyone at all. The expression "false representation" is very broad.

**Mr. Sabourin:** It is very broad. It is difficult to comment without having a specific case before us. A few moments ago, I was discussing clause 40 with my director general. It covers citizenship officials more specifically.

**Senator Nolin:** Since clause 39 is broader, it covers what is missing in the first clause. That would deal with the concerns raised by our witness this morning.

**The Deputy Chairman:** You have two teams, a French-language one and an English-language one. You have considerably improved the system; the translations are less literal,

**Le sénateur Nolin:** C'est comme cela qu'il nous a été présenté.

**M. Sabourin:** D'une part, dans les cas de sécurité nationale, c'est le solliciteur général du Canada qui conseille le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. S'il y a un rapport qui est faux, le solliciteur général en est responsable. Il a été rédigé par des gens qui l'ont trompé. Dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, il y a beaucoup de dispositions qui traitent de la façon dont est géré le Service canadien du renseignement de sécurité et des pouvoirs de surveillance qu'a l'inspecteur général qui est nommé par le solliciteur général du Canada. Il est là justement pour s'assurer que les pratiques qui sont suivies par le Service canadien du renseignement de sécurité ne sont pas susceptibles de tricherie ou de tromperie.

D'autre part, dans un contexte plus global, en matière de sécurité nationale, il y a toujours des questions qui sont tellement troublantes que même d'en discuter pourrait affecter la sécurité nationale. C'est pour cela que la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité prévoit le rôle de surveillance finale du comité de surveillance.

Comme vous le savez, ce comité est composé exclusivement de conseillers privés de la Reine. Des conseillers privés qui ont été nommés en consultation avec les partis d'opposition en Chambre pour s'assurer qu'il y a un groupe qui a une certaine objectivité, mais qui en même temps peut considérer les questions confidentielles qui, si elles étaient révélées, pourraient préjudicier à la sécurité nationale. C'est devant ce comité de surveillance que dans tous les cas de sécurité nationale, y compris les cas de citoyenneté, la personne peut faire des représentations selon lesquelles un rapport contre elle n'est pas exact. Elle peut faire des représentations selon lesquelles le comité de surveillance n'a pas l'impartialité voulue d'agir contre elle. Ce qui a déjà été fait avec succès.

J'essaie de peindre le portrait global pour dire qu'il y a quand même des mécanismes en place qui permettent d'avoir confiance en le système qui est devant nous.

En termes de condamnation, je ne pourrais pas vous le dire avec certitude, à moins d'avoir certains détails. Qui est la personne qui a menti? Qui a créé un faux rapport? À qui l'a-t-elle expédié et comment a-t-elle fait parvenir ces renseignements au solliciteur général et ensuite au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration? C'est quand même assez difficile de préciser cela.

**Le sénateur Nolin:** L'article 39(2)(a) est suffisamment large pour inclure qui que ce soit. L'expression «fausse déclaration», c'est très large.

**M. Sabourin:** C'est très large. Il est difficile de se prononcer sans avoir un cas précis sous les yeux. Je discutais à l'instant avec ma directrice générale de l'article 40 qui vise plus particulièrement les fonctionnaires de la citoyenneté.

**Le sénateur Nolin:** L'article 39 étant plus large, il récupère ce qui manque dans le premier. Cela répondrait aux préoccupations de notre témoin de ce matin.

**Le vice-président:** Vous avez deux équipes, l'une de langue française et l'autre de langue anglaise. Vous avez considérablement amélioré le système; les traductions sont moins collées sur le

and that is a good thing. The genius of French and English are different. I imagine that the two teams always use the same terms in the same conditions, but the ultimate problem of interpretation still lies with the court of justice. In one case, it may prefer the French version, and in another, the English version.

In practice, does the court often have occasion to rule on this? For example, we said earlier that the judicial review was paramount, of course. We cannot run counter to the interpretation given by the court. That is a fundamental principle of our constitutional system. So one version was preferred. However, are there any cases where you really get into debates before the courts on this matter?

**Mr. Sabourin:** I do not think there have been any such cases in the context of citizenship. We do have two teams, and we have greatly improved the drafting process. The teams work simultaneously. When my colleagues and I were there for the drafting, the two teams of jurilinguists were working at the same time, in front of two computer screens that were side by side, in order to capture the ideas in the two languages at the same time. Obviously, sometimes one language is slower than the other. Maybe someone works more quickly or maybe someone else is discussing something with someone else, but the process is simultaneous. In this way, we are able to better capture the intent of the provision.

[English]

**Senator Andreychuk:** I would like to have clarification of clause 14, which is based on the fact that citizenship is an entitlement if you are not born in Canada. However, the previous sections that led to clause 14 were based on the fact that we were really trying to equate people born in Canada but for the fact that they were serving the country elsewhere. Therefore, if we were to be consistent, would department officials and the government not say that if one were born here one could not lose one's citizenship? We said that if someone was serving our country in another country it was tantamount to being born here. In other words, we wanted to equalize them, in that sense. Therefore, I find clause 14 confusing.

Are you really saying that it is a hybrid — that it is a kind of entitlement that we extend? Is it my understanding that you were not equating to being born here? If you are born in Canada, you always have your citizenship and only you can revoke it, the government cannot take it away from you. By putting this clause in, you are putting it into the entitlement philosophy as opposed to being born on the soil. Am I correct in my understanding? When you serve abroad, it is because your country has sent you there. We have all of the rules of the Vienna Convention and all of the questions about the term “in a residence” and whether that implies Canadian soil or not. We replied, “No, it is not, but it is Canadian territory.”

**Mr. Sabourin:** I am not sure that I understand your concern.

texte, et c'est une bonne chose. Le génie de la langue française est différent de celui de la langue anglaise et vice versa. J'imagine que les deux équipes emploient toujours les mêmes termes, dans les mêmes conditions, mais le problème d'interprétation ultime revient encore à la cour de justice. Dans un cas, elle peut préférer la version française et, dans un autre cas, préférer la version anglaise.

En pratique, la cour a-t-elle l'occasion de se prononcer souvent là-dessus? Par exemple, on a dit tout à l'heure que le contrôle judiciaire, évidemment, était prépondérant. On ne peut pas aller contre l'interprétation judiciaire. C'est un principe fondamental de notre système constitutionnel. Alors on a préféré une version. Cependant, existe-t-il des cas où vous avez vraiment des débats devant les tribunaux à ce sujet?

**M. Sabourin:** Je ne crois pas qu'il y en ait eu dans le contexte de la citoyenneté. Nous avons effectivement deux équipes, et nous avons beaucoup amélioré les processus de rédaction. Les équipes travaillent de façon simultanée. Quand mes collègues et moi étions là pour la rédaction, les deux équipes de jurilinguistes travaillaient en même temps, devant deux écrans d'ordinateur côte-à-côte, afin de capturer en même temps les idées dans les deux langues. C'est sûr que l'un est à l'occasion à la remorque de l'autre. Il peut y en avoir un qui est plus vite ou un autre qui discute avec l'autre, mais c'est simultanément. De cette façon, on capture beaucoup mieux l'intention qui est derrière la disposition.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais obtenir un éclaircissement au sujet de l'article 14, qui considère la citoyenneté comme un droit pour ceux qui ne sont pas nés au Canada. Cependant, les articles précédents qui mènent à l'article 14 se fondent sur le principe de l'égalité entre les personnes nées au Canada et celles qui naissent à l'étranger simplement parce que leurs parents y sont là à servir leur pays. Si donc nous voulons être conséquents, les fonctionnaires du ministère et le gouvernement ne seraient-ils pas d'accord pour dire que, si la personne était née ici, elle ne perdrait pas sa citoyenneté? Nous avons dit que les personnes nées de parents servant notre pays à l'étranger sont considérées comme étant nées ici. Autrement dit, nous voulons les mettre sur un pied d'égalité. Je trouve donc qu'il y a une certaine confusion à l'article 14.

Êtes-vous en train de dire qu'il s'agit ici d'une disposition hybride — et que nous élargissons ce droit? Dois-je comprendre que cela ne revient pas au même que si vous étiez né ici? Celui qui est né au Canada garde toujours sa citoyenneté, et il est le seul à pouvoir la révoquer. Le gouvernement ne peut la lui enlever. En insérant cette disposition, le principe que vous mettez de l'avant est celui d'un droit plutôt que d'un fait acquis en raison d'une naissance en sol canadien. Vous ai-je bien compris? Si vous êtes en poste à l'étranger, c'est parce que votre pays vous y a envoyé. La Convention de Vienne établit des règles où on définit ce qu'est la résidence à l'étranger et les conditions dans lesquelles cette résidence à l'étranger est considérée comme étant en sol canadien ou pas. Mais nous, nous avons décidé que cela n'était pas considéré comme territoire canadien.

**M. Sabourin:** Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre.

**Senator Pearson:** We are looking at the question of spouses and, of course, the children who would have been Canadian citizens by birth. The issue is whether or not to give them the right to claim that as their time — that they then become the same as citizens. No, I believe that there would still be a possibility of revocation, although it is extremely doubtful.

**Senator Andreychuk:** Are you following the entitlement philosophy?

**Ms Frith:** Once those people have gone through the process of acquiring citizenship — unless it was obtained through fraudulent means — they are treated just like any other Canadian. In terms of a person born abroad to Canadian parents who receives citizenship at age 28 — a person who returns to Canada for three years, confirms it and continues his or her citizenship — if you are asking if that person would be treated as though he or she had been born in Canada the answer is yes. That person's citizenship is the same as any other Canadian-born citizen, citizenship right from birth, and the individual would continue to have that citizenship. It is as if the individual were born in Canada.

**Senator Pearson:** I feel comfortable with that now, although Senator Andreychuk may not.

**Mr. Sabourin:** Not to exaggerate the expertise of people who know the existing and the proposed legislation, but issues dealing with the right of citizenship by birth abroad tend to become complicated because of the passage of time.

In terms of the underlying principle, I would say, as Ms Frith has said, there is no difference. If you acquire a status and you are a citizen, unless it was acquired by fraud, that is it. You are a citizen, and you cannot ever lose that status.

Regarding clause 14, the age of 28 years was chosen partly for historical reasons. A long time ago it was determined that a minor may not understand the need to register and once an adult would need a reasonable amount of time to act. That amount of time was set at 10 years.

**Senator Andreychuk:** I have a statistical question. I believe you said 3 million citizenships were given since 1977 under the existing legislation. Thirty-seven of those have lost their citizenship. How many were subject to the scrutiny and assessment?

In other words, we know how many lost their citizenship but we do not know how many cases the government handled that did not lead to renunciation. We do not know how many might have retained their citizenship through some other process. How many were under the study investigation scrutiny?

**Le sénateur Pearson:** C'est le sort des conjoints et, évidemment, des enfants qui auraient eu droit à la citoyenneté canadienne à la naissance qui nous préoccupent. Le problème, c'est de décider si on leur donne le droit de réclamer la citoyenneté le moment venu — pour qu'ils soient sur un pied d'égalité avec les autres citoyens canadiens. Non, je crois qu'il reste toujours la possibilité d'une révocation éventuelle, même si elle est très douteuse.

**Le sénateur Andreychuk:** Est-ce que vous optez pour le principe du droit?

**Mme Frith:** Une fois que ces gens ont acquis la citoyenneté canadienne — à moins que cela ne soit par des moyens frauduleux — ils sont considérés comme n'importe quel autre Canadien. Dans le cas d'une personne née à l'étranger de parents canadiens et qui devient citoyenne à 28 ans — c'est-à-dire une personne qui revient au Canada pendant trois ans, pour confirmer ses liens avec le Canada et pour maintenir sa citoyenneté — cette personne est traitée sur un pied d'égalité avec tous les autres Canadiens nés au Canada. Sa citoyenneté est la même que celle de n'importe quelle autre personne née au Canada, et qui aurait reçu la citoyenneté dès la naissance. Autrement dit, son statut de citoyenne canadienne n'est pas interrompu. C'est comme si elle était née au Canada.

**Le sénateur Pearson:** Cela me va, même si le sénateur Andreychuk a peut-être encore des doutes.

**M. Sabourin:** Sans vouloir surestimer les compétences de ceux qui sont les spécialistes de la loi actuelle et du projet de loi, il faut comprendre que la question du droit à la citoyenneté lors d'une naissance à l'étranger tend à devenir plus compliquée au fur et à mesure que le temps passe.

Mais comme l'a dit Mme Frith, je dirais qu'en principe, il n'y a aucune différence. Si vous obtenez le statut de citoyen canadien, à moins que vous n'ayez eu recours à des moyens frauduleux, vous êtes considéré comme un citoyen et vous ne pouvez plus jamais perdre ce statut.

Pour ce qui est de l'article 14, l'âge de 28 a été choisi en partie pour des raisons historiques. Il y a bien longtemps, on avait déterminé qu'un mineur ne comprenait peut-être pas la nécessité de s'inscrire et qu'un adulte, s'il la comprenait, aurait quand même besoin d'un certain temps raisonnable pour pouvoir agir là-dessus. On a donc fixé ce délai raisonnable à 10 ans.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai une question d'ordre statistique. Vous avez dit qu'en vertu de la loi actuelle, trois millions de personnes avaient reçu la citoyenneté canadienne depuis 1977 mais que 37 p. 100 d'entre eux avaient eu leur citoyenneté révoquée. Combien d'entre eux ont fait l'objet d'un examen minutieux et d'une évaluation?

Autrement dit, nous savons combien d'entre eux ont perdu la citoyenneté, mais nous ne savons pas combien de cas le gouvernement a traité, sans qu'ils aient pour conséquence la répudiation de la citoyenneté. Nous ne savons pas combien d'entre eux ont réussi à garder leur citoyenneté par d'autres moyens. Combien d'entre eux ont fait l'objet d'une enquête ou d'un examen minutieux?

**Mr. Sabourin:** We would not have statistics on that. Nonetheless, I could try to give an anecdotal answer.

It depends upon how you define "scrutiny." At the first level of scrutiny, we could receive a letter, which is not unusual, written by a person claiming that some one lied to gain citizenship and something be done about it. We receive such letters frequently. We look at them. If there is hard information that suggests that the information is credible, we can follow it up. Perhaps, we will take it to the next level. If not, it will be abandoned.

At the next level, a citizenship officer would look at it and seek to answer a number of questions. What does it look like? What kind of misrepresentation may have occurred? How long ago did it occur? Is it serious? Did the person commit shoplifting 23 years ago?

There could be a basis because they were subject to a criminal prohibition 23 years ago, but is it worth anybody's interest to pursue such a case? Probably not. It would not go any further.

If it is a more serious case — a crime of more gravity or one that has been committed recently with clear evidence on the record that the person was subject to a criminal prohibition — it might go forward. At that point we would normally ask the RCMP to investigate. We would ask the RCMP to tell us if the information is accurate and to determine whether there is additional information. We would request the results of an investigation.

If everything coming back leads us to believe that we have a solid case, we would consult our legal advisors and ask a number of questions. Is this a good case? Do we have enough information and evidence to try to convince the Federal Court of our position? Legal counsel may say yes, or no. Mr. Stevens has told me no a few times.

We would then go to the minister, where a similar consultation would transpire. If the minister believes there is enough evidence to move forward, we would go then to the Governor in Council.

I would say that generally there are about 3,000 revocation cases that come forward in any given year. I know this from my experience in the years I used to be responsible for such cases. I no longer have that direct responsibility. Out of these 3,000 cases, there would be shrinkage. Cases would be eliminated a few at a time. At the end of the year, there might five cases taken to the minister. The minister would say which case or cases she would want to take to the Governor in Council. That would be typical in one year.

This committee has been concerned with cases that originate in World War II activities. Mr. Wolpert and Ms Frith just shared some numbers with me. I wonder if Mr. Wolpert would talk about the numbers relating to World War II activity cases.

**M. Sabourin:** Je n'ai pas de chiffres là-dessus. Mais je pourrais peut-être vous donner une réponse anecdotique.

Cela dépend de la façon dont vous définissez l'examen minutieux. Au départ, il n'est pas inusité que nous recevions une lettre écrite par quelqu'un prétendant qu'un tiers a menti pour obtenir sa citoyenneté et qu'il nous demande de réagir à cela. Nous recevons fréquemment ce genre de lettres et nous les étudions. Si la lettre contient des données précises qui laissent entendre que l'information est crédible, nous pouvons assurer un suivi. Parfois, nous décidons de confier notre enquête à un palier supérieur, et parfois nous décidons de l'abandonner.

Au palier suivant, un agent de la citoyenneté se saisirait du dossier et poserait plusieurs questions. De quoi s'agit-il? Quelle représentation erronée a peut-être eu lieu? Quand cela s'est-il produit? Est-ce grave? S'agit-il de quelqu'un qui aurait commis un vol à l'étalage il y a 23 ans?

Il pourrait y avoir un fondement, si la personne en question a fait l'objet d'une interdiction criminelle 23 ans auparavant; toutefois, est-ce dans l'intérêt de qui que ce soit que l'on rouvre le dossier? Sans doute pas. L'affaire serait donc classée.

Par contre, s'il s'agit d'un cas plus sérieux, comme un crime plus grave ou un crime commis plus récemment et qu'il soit clairement démontré dans les dossiers que l'intéressé a fait l'objet d'une interdiction criminelle, l'affaire pourrait poussée plus loin. À ce moment-là, nous demanderions normalement à la GRC d'intervenir et d'enquêter; nous lui demanderions de confirmer les renseignements que nous avons et de déterminer s'il y en a d'autres à ajouter. Nous lui demanderions les résultats de son enquête.

Si ce qui nous est alors signalé nous laissait croire que nous pourrions avoir alors en main quelque chose de solide, nous consulterions alors nos conseillers juridiques et leur demanderions s'il peut y avoir matière à procès et si nous avons suffisamment d'information et de preuves pour convaincre la cour fédérale de notre position. Le conseiller juridique trancherait. D'ailleurs, M. Stevens m'a déjà dit non à quelques reprises.

Ensuite, nous nous adresserions au ministre que nous consulterions de la même façon. Si le ministre était d'avis qu'il y a suffisamment de preuves pour que nous puissions agir, nous saisirions alors le gouverneur de l'affaire.

De façon générale, environ 3 000 cas de révocation nous sont envoyés chaque année. Je le sais par expérience, puisque j'ai été chargé de ces cas pendant quelques années. Je n'ai plus cette responsabilité aujourd'hui. Évidemment, les 3 000 cas ne sont pas tous retenus. Quelques-uns sont éliminés. À la fin de l'année, il en reste peut-être cinq qui sont soumis au ministre. Celui-ci décide alors lesquels il veut soumettre au gouverneur en conseil. Voilà ce qui se passe généralement tous les ans.

Votre comité s'est intéressé à des cas découlant d'activités ayant eu lieu pendant la Seconde Guerre mondiale. M. Wolpert et Mme Frith viennent de me donner quelques chiffres. M. Wolpert pourrait peut-être vous en parler.

**Mr. Wolpert:** The current Canada war crimes program began five years ago. There are 1,651 files that have been dealt with in one way or another since that time. Of that, 896 six were closed; they did not warrant pursuing. Slightly over 300 cases are inactive, which means that there was a bit of evidence but nothing indicating anything that would warrant further action. Unless something more is discovered, they will remain essentially inactive. Almost 200 of the routine initial checks were made and nothing warranted proceeding further.

Approximately 150 cases have undergone active investigation that would include examination of documents in overseas archives. After the collapse of the former Soviet Union, documents became more accessible in those cases. At the end of the most recent fiscal year, 82 cases were actively being developed, and about eight were actively proceeding. Thirteen cases have been taken to court under the Canada war crimes program as World War II-related cases.

In addition, there was a handful of cases where the individual concerned never took out citizenship. Those went straight to the Immigration and Refugee Board as deportation cases. We are now focusing on 13 out of the initial 1,600.

**Senator Andreychuk:** When you say that about 3,000 cases have been handled, are you including the numbers that Mr. Sabourin mentioned or is it a separate unit? The numbers you provided are war crimes from World War II. I thought that Mr. Sabourin's statistics were not just of the Second World War.

**Mr. Sabourin:** The numbers that I mentioned were global. The number 37 includes each and every single case of revocation as the end result. The yearly volume numbers would be the global number.

**Senator Pearson:** Is that revocation and annulment?

**Mr. Sabourin:** It is revocation only because annulment is a new authority under Bill C-16.

**Senator Pearson:** It has not happened yet.

**Mr. Sabourin:** No.

**Senator Moore:** What starts such a scrutiny process? Do you start from an anonymous note, or does the information have to be signed by a person upon whom you can follow up properly? Do you go on a tip?

**Mr. Sabourin:** There are a number of ways that the information comes to us. Obviously, the key issue on whether or not to move further in examining a case is how credible the information is. We do not give much credibility to anonymous letters, if any.

On the other hand, if we receive an anonymous letter asking why citizenship was granted to an individual who has repeatedly been found guilty of beating his wife — the writer is claiming

**M. Wolpert:** Le programme canadien actuel d'enquête sur les crimes de guerre remonte maintenant à cinq ans. Depuis sa création, 1 651 dossiers ont été ouverts. Sur ce nombre, 896 ont été fermés, car ils ne justifiaient pas que l'on pousse l'enquête plus loin. Un peu plus de 300 de ces dossiers sont inactifs; autrement dit, nous avons quelques faits, mais rien ne justifiait d'autres mesures supplémentaires. De plus, ils resteront à toutes fins utiles inactifs, à moins que l'on n'obtienne d'autres éléments. Des vérifications de routine ont été faites dans presque 200 cas au début, et rien ne justifiait que l'on poursuive les recherches.

Dans environ 150 cas, nous avons entrepris une enquête, ce qui inclut l'examen de documents dans les archives outre-mer. Après l'effondrement de l'ancienne Union soviétique, les documents sont devenus plus facilement accessibles. À la fin du dernier exercice, 82 dossiers étaient toujours ouverts et environ 8 d'entre eux faisaient l'objet de démarches actives. Treize cas ont déjà été portés devant les tribunaux en vertu du Programme canadien concernant les crimes de guerre commis pendant la Seconde Guerre mondiale.

En outre, dans une poignée de ces cas, l'intéressé n'a jamais pris la peine de demander sa citoyenneté. Ces dossiers ont donc été envoyés directement à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Sur les 1 600 cas dont je vous ai parlé au début, nous n'en avons donc retenu que treize.

**Le sénateur Andreychuk:** Lorsque vous dites avoir traité quelque 3 000 cas, incluez-vous dans ce nombre les cas mentionnés par M. Sabourin, ou s'agit-il de cas distincts? Vous nous avez donné des chiffres pour des cas reliés à des crimes de guerre commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Je pensais que les chiffres de M. Sabourin étaient généraux et ne portaient pas uniquement sur la Seconde Guerre mondiale.

**M. Sabourin:** Oui, je vous ai donné le nombre total de cas. Les 37 dont j'ai parlé incluent ceux qui ont tous abouti à la révocation. Le volume annuel représente donc le total.

**Le sénateur Pearson:** S'agit-il des cas de révocation et d'annulation?

**M. Sabourin:** Il s'agit uniquement des cas de révocation, puisque le pouvoir d'annulation est un nouveau pouvoir que le projet de loi C-16 accorde au ministre.

**Le sénateur Pearson:** Il n'existe pas encore?

**M. Sabourin:** Non.

**Le sénateur Moore:** Qu'est-ce qui déclenche le processus d'examen? Est-ce une lettre anonyme, par exemple, ou l'information doit-elle être divulguée par quelqu'un auprès de qui vous pouvez assurer un suivi approprié? Partez-vous de «tuyaux»?

**M. Sabourin:** L'information nous parvient de plusieurs façons. Bien sûr, avant de décider si l'on pousse plus loin un dossier, il faut se demander si l'information reçue est crédible. Dans le cas des lettres anonymes, nous ne leur accordons pas trop de crédibilité.

Par ailleurs, si nous recevions une lettre anonyme nous demandant pourquoi nous avons accordé la citoyenneté à tel ou tel individu qui a été à plus d'une reprise jugé coupable d'avoir battu

that a person is guilty of a crime and should not have become a citizen — we might verify and find a court record immediately that shows an error was made. The RCMP did not give advise us that the person was subject to a criminal prohibition. In that circumstance, because we have confirmed the information in that anonymous letter, we would go forward.

We will receive information directly from the Royal Canadian Mounted Police in many other cases. The RCMP may say that they had charged a person, and somehow that information fell through the cracks and the person became a citizen.

**Senator Nolin:** What is going on there?

**Mr. Sabourin:** Again, we would look at the totality of the circumstances. The person may be prohibited but the case may not be so dramatic that we would bring all the resources available to the administration to move against the person. The annulment power under the existing legislation is important because these prohibitions are there for a reason. They are there because we think that a person who does commit a crime should not become a citizen unless they have paid back their debt to society. We believe that a person who is spending time in jail probably does not understand or does not share fully the values that we understand to be Canadian values. If these prohibitions are to have a meaning, and we discover that a person was subject to the prohibitions, then we should have a way to take the status away.

**Senator Andreychuk:** Has there been any study done, in the department or externally, as to the number of cases that you investigate because the immigration portion was not working? I have had the opportunity to serve overseas and have seen the understaffed immigration offices, but I do not want to go into immigration today. You are saying that you see about 3,000 complaints and that you deal with some active cases. Is there any way of knowing how many of those could easily have been found at the point of immigration as opposed to at the point of citizenship? I am mindful of people who have nefarious records who get into this country, in some cases quite easily, and the lying is sometimes even minimized because they were not asked the questions. We grant them citizenship and then we revoke it, saying that if the immigration system had worked properly we would not have this problem in citizenship. Do we have any anecdotal or empirical evidence about that breakdown?

**Mr. Sabourin:** My director general is pointing out to me that out of the 37 cases since 1977, 10 were as a result of fraud in the immigration process. It gives one an indication of something.

sa femme — l'auteur de la lettre prétendant que l'individu en question est coupable d'un crime et n'aurait pas dû recevoir la citoyenneté canadienne — nous pourrions vérifier les faits et il se peut que nous trouvions immédiatement un dossier judiciaire confirmant qu'une erreur a été faite. La GRC peut ne pas nous avoir informé que l'individu en question faisait l'objet d'une interdiction criminelle. Dans ce cas, l'information retenue dans la lettre anonyme ayant été confirmée, nous pourrions intervenir.

Dans bien d'autres cas, nous recevons l'information directement de la Gendarmerie royale du Canada. En effet, la GRC peut nous informer qu'elle a déjà porté des accusations à l'égard d'un individu, mais que cette information s'est perdue à quelque part, ce qui a permis à l'individu en question de recevoir sa citoyenneté.

**Le sénateur Nolin:** Que faites-vous dans ces cas-là?

**M. Sabourin:** Nous examinons, là aussi, la situation dans son ensemble. L'individu peut faire l'objet d'une interdiction, mais l'affaire peut ne pas être aussi grave que cela et nous pouvons décider qu'il ne vaut pas la peine de faire intervenir toutes les ressources que nous avons à notre disposition pour agir contre cette personne par des moyens administratifs. Le pouvoir d'annulation qui existe dans la loi actuelle a son importance, étant donné que les interdictions ont leur raison d'être. Elles ont leur raison d'être, car nous avons pour principe que l'auteur d'un crime ne devrait pas avoir droit à la citoyenneté tant qu'il n'a pas remboursé sa dette envers la société. Autrement dit, le principe que nous mettons de l'avant, c'est que celui qui fait de la prison ne comprend pas vraiment ni ne partage les valeurs qui sont prônées par les Canadiens. Pour que les interdictions aient vraiment un sens, il faut que nous puissions retirer à un individu sa citoyenneté, dès lors que l'on découvre que cet individu fait l'objet d'interdictions.

**Le sénateur Andreychuk:** Le ministère a-t-il fait faire à l'interne ou à l'externe une étude pour déterminer le nombre de cas pour lesquels vous devez faire enquête parce qu'il y a eu manque du côté des démarches de l'immigration? J'ai déjà été en service à l'étranger, et j'ai vu des bureaux d'immigration souffrant d'un manque d'effectif. Mais n'abordons pas aujourd'hui la question de l'immigration. Vous dites recevoir quelque 3 000 plaintes et que certaines d'entre elles restent actives. Comment faites-vous pour savoir combien de ces dossiers auraient pu être identifiés facilement au moment des démarches d'immigration plutôt qu'au moment des démarches faites pour obtenir la citoyenneté? Je pense en particulier à de sombres individus qui ont des dossiers longs comme le bras et qui pourtant parviennent à entrer au Canada, parfois très facilement; or, on ne peut même pas toujours les accuser d'avoir menti, car il arrive qu'on ne leur pose même pas de questions. On leur accorde la citoyenneté, puis on décide ensuite de la révoquer, en expliquant que si les critères avaient été bien appliqués au moment de l'immigration, on n'aurait pas eu de problème lors de la demande de citoyenneté. Avez-vous des données empiriques qui nous permettraient de savoir de combien de cas il s'agit?

**M. Sabourin:** Ma directrice générale me signale que 10 des 37 cas dont nous parlons depuis 1977 étaient des cas de fraude lors des démarches d'immigration. C'est une indication. J'imagine

Whether we would be able to gather the data, yes, probably we could, but it would be quite an undertaking.

**Senator Andreychuk:** Under certain of these clauses where there is executive discretion, it is obviously not the minister who is going out and gathering information. The minister is not making the case; the department is making the case. The matter then gets to cabinet. If I understand the process, every minister is responsible for his or her department and each minister is allotted time on the cabinet agenda. As well, there is cabinet secrecy in most cases.

The complaint that is often made is that if we are going the executive route, it is hard for people to make a case because they do not really know what cabinet utilized in making its decision because they either get white-outs or only parts of documents. That is the constant hassle of trying to balance cabinet secrecy and the right to know of those affected, to make their case. You may wish to comment on that.

I was looking at it from another point of view. Let us assume for a moment that I am not a lawyer, that I am elected from Saskatchewan, that I am a farmer, a very good one, and that I get into cabinet, in the agriculture portfolio. How does cabinet work, to your knowledge? Where do they seek all their advice for definitions of fraud, for example, and what would be reasonable way of assessing a case? Does that information come from the ministry through the Justice Department? Is cabinet basically relying on the ministry to be able to make an intelligent decision? I know this is difficult, that no one wants to talk about what goes on around the cabinet table, but I want to know how they make these decisions when they are not skilled lawyers or trained lawyers.

**Mr. Sabourin:** I feel that there are people around this table who know much more about this than do I.

**Senator Andreychuk:** I am not one of them.

**Mr. Sabourin:** Perhaps others wish to comment on that point.

Having sat as an observer in these meetings, and without talking about what I cannot talk about, these discussions are very open. They are not, "We better do what the officials say." I would say far from it.

**Senator Andreychuk:** That is not my point. My point is that I would like some assurance. We keep talking about fraud. That is dependent upon my definition of fraud. Concealing material circumstances? I am not sure the average person walks around within a definition of fraud in his or her hip pocket. Someone has to put that framework out. I know ministers will not be preparing their cases the way lawyers do and the way judges are trained to do it, so how do they get at these concepts?

que nous pourrions en effet colliger toutes les données, mais cela pourrait être toute une entreprise.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans les dispositions où il est question du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, il est évident que ce n'est pas le ministre qui va s'occuper de recueillir l'information. Le ministre n'a pas à établir le bien-fondé de l'affaire; c'est au ministère de le faire. Puis, la question se porte devant le conseil des ministres. Si j'ai bien compris la façon dont cela se passe, chaque ministre parle au nom de son ministère et chaque ministre a droit à du temps qui lui est réservé à l'ordre du jour du Cabinet. De plus, la plupart des cas sont traités dans le secret par le conseil des ministres.

La plainte qu'on entend souvent, c'est que lorsqu'on emprunte la voie de l'exécutif, il est difficile aux gens de se défendre puisqu'ils ne connaissent pas les critères retenus par le Cabinet pour prendre sa décision: les documents reçus sont expurgés ou partiels. C'est toujours le problème quand on met en balance le secret du cabinet et le droit de savoir des personnes touchées, leur droit de se défendre. Vous avez peut-être des commentaires à formuler là-dessus.

Je voyais la chose d'un autre point de vue. Présumons un instant que je ne suis pas avocate, que je représente la Saskatchewan, que je suis une très bonne agricultrice, et que je me retrouve au Cabinet, avec le portefeuille de l'agriculture. Comment fonctionne le Cabinet, d'après ce que vous savez? D'où les membres du cabinet tiennent-ils leurs conseils sur les sens à donner à la fraude par exemple et sur la façon raisonnable d'évaluer un dossier? Cette information vient-elle du gouvernement, par l'intermédiaire du ministère de la Justice? Est-ce que le Cabinet se fonde essentiellement sur ce que dit le gouvernement, pour prendre une décision éclairée? Je sais que ma question est délicate et que personne ne veut parler de ce qui se passe au Cabinet, mais j'aimerais vraiment savoir comment se prennent ces décisions, lorsque les décideurs ne sont pas des avocats de formation.

**M. Sabourin:** J'ai l'impression qu'il y a des gens autour de la table, ici, qui en savent plus que moi là-dessus.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas mon cas.

**M. Sabourin:** D'autres personnes voudront peut-être formuler des commentaires.

J'ai assisté en tant qu'observateur à certaines de ces réunions et sans parler de ce que je dois taire, ces discussions sont très ouvertes. On n'y dit pas: «Il serait préférable de faire comme nous disent les fonctionnaires.» Bien au contraire.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas là où je veux en venir. J'aimerais qu'on me donne des garanties. On parle constamment de fraude. Tout dépend de ma définition de la fraude. Dissimuler des circonstances importantes? Je ne suis pas convaincue que la moyenne des gens a en tête une définition précise de la fraude. Il faut la préciser. Je sais que les ministres ne prépareront pas leurs dossiers comme le feraient les avocats et les juges qui ont été formés pour cela. Comment appréhendent-ils ces concepts?

**Ms Frith:** There are several different ways. First, the process that we use in preparing materials that go to cabinet is always the same. That process requires that the documents that go forward are reviewed by the ministers who have a concern in the area. The Minister of Justice will always have an authority as to whether or not the documents going forward respect our legal system and that everything is correct. That will happen through different stages. Essentially, there are interdepartmental meetings, where we share our documents and ensure that everyone understands what is going on. There will then be a broader sharing of the documents that will go forward with the responsible officials of those departments, whose ministers will be sitting at that table ensuring that we are prepared to answer any questions they might have. By the time the minister sits down at the cabinet table, he or she has been well-informed. They have had a chance to question the documents and to agree or disagree. A lot of disagreement and questions come back to us before people are satisfied that they understand the matter, especially with the more serious matters that are brought forward.

Clearly, there is ample opportunity to ensure that people are all talking about the same definitions of terminology. In addition to that, an individual whose case is being brought forward knows the case is being brought forward. That individual has been informed of that by the minister. Many individuals will write directly to all of the ministers to plead their own case. In addition to whatever is being brought forward in the cabinet documents, there are other outside factors that have been playing on the cabinet ministers as well. We see that very often. Again, we see it from our departmental perspective because ministers will then consult with our minister to find out whether what they are being told by an individual is correct and whether we have other information or comments. There is ample opportunity for discussion. That is the system.

[Translation]

**Senator Nolin:** To what cabinet committee do you present your files? It is not full cabinet, is it?

**Ms. Frith:** No. Normally they are presented to the Special Committee of Council: the SCC.

**Senator Nolin:** That means that the members of this committee and the people who have access to these documents have a higher security classification than other employees.

**Ms. Frith:** Absolutely.

[English]

**Senator Pearson:** I want to raise a couple of questions but you need not answer them now. In the 37 cases where citizenship was revoked, was landed immigrant status also revoked?

**Mr. Sabourin:** It depends. If an applicant is found to have lied to become a citizen, he or she loses citizenship status and reverts to being a permanent resident. If the applicant lied to become a permanent resident, both statuses are lost.

**Senator Pearson:** How many days is such a person given to pack up?

**Mme Frith:** Il y a diverses façons. Pour commencer, la procédure que nous suivons pour préparer des documents pour le Cabinet est toujours la même. Il faut que les documents présentés soient d'abord examinés par les ministres qui ont une responsabilité en la matière. Le ministre de la Justice a toujours une responsabilité quant au respect du système juridique pour les documents présentés; il faut que tout soit correct. Cette vérification se fait à diverses étapes. Essentiellement, il y a des rencontres interministérielles, où nous partageons nos documents et nous assurons que chacun comprend ce qui se passe. Il y a ensuite une diffusion plus large des documents, avec les fonctionnaires responsables de ces ministères, dont les ministres seront à la table, au Cabinet, pour s'assurer que nous sommes prêts à répondre à toute question qu'ils pourraient poser. Quand le ministre prend se réunit avec les membres du Cabinet, il est très bien renseigné. Les ministres ont l'occasion de contester les documents et de se prononcer dans un sens ou dans l'autre. Nous recevons beaucoup de manifestations de désaccord ou de questions avant que les intéressés soient convaincus de bien comprendre le dossier, surtout pour les questions plus graves.

On a amplement l'occasion de s'assurer que tout le monde s'entend sur les définitions et la terminologie. En outre, une personne dont le dossier sera étudié en est avisée. Le ministre l'en a informée. Beaucoup de personnes écrivent directement à tous les ministres pour plaider leur cause. Outre ce qui est présenté dans les documents du Cabinet, des facteurs externes ont pu aussi faire pression sur les ministres du Cabinet. Nous le constatons très souvent. Là encore, nous le constatons au ministère, parce que les ministres consultent souvent notre ministre pour savoir si ce qu'une personne leur dit est exact et si nous avons d'autres renseignements ou commentaires. Il y a bien des occasions d'en discuter. Voilà quel est le système.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** À quel comité du Cabinet vos dossiers sont présentés? Ce n'est pas au Cabinet au complet, cela?

**Mme Frith:** Non. Normalement, c'est au comité spécial du Cabinet: le SCC.

**Le sénateur Nolin:** Cela veut dire que les membres de ce comité et les gens qui ont accès à ces documents ont une cote de sécurité plus élevée que les autres employés.

**Mme Frith:** Absolument.

[Traduction]

**Le sénateur Pearson:** J'ai quelques questions à poser, mais vous n'êtes pas obligé de répondre tout de suite. Dans les 37 cas de révocation de la citoyenneté, est-ce que le statut d'immigrant reçu a aussi été retiré?

**M. Sabourin:** Tout dépend. Si on constate que le demandeur a menti pour devenir citoyen, il est dépouillé de sa citoyenneté et redevient résident permanent. S'il a menti aussi pour devenir résident permanent, les deux statuts sont révoqués.

**Le sénateur Pearson:** Combien de jours lui donne-t-on pour faire ses valises?

**Mr. Sabourin:** A person who reverts to permanent residence, of course, benefits from all the rights. For the person who reverts suddenly to no status benefits from all the provisions of the Immigration Act, an inquiry is held to determine whether the individual should be removed from Canada. There are many avenues of redress to attack those decisions.

**Senator Pearson:** That is good.

**Senator Andreychuk:** If the applicant is a stateless person and there is no state to which he or she can be removed, what will happen?

**Mr. Sabourin:** First, I will give an introductory comment. Pending statelessness would be an important consideration before proceeding with revocation. If the circumstances of the case are so terrible that citizenship should nonetheless be revoked, then the government would need to find another country ready and willing to accept that stateless person.

**Senator Pearson:** The question of retroactivity has already been raised?

**Mr. Sabourin:** Yes, it was raised once.

**Senator Pearson:** For me that is a concern and I would be interested in receiving the answer.

For our researchers, it may be useful to see a couple of other oaths of allegiance for comparison. What do the Americans say?

**The Deputy Chairman:** They have an oath of allegiance to the Constitution.

**Senator Joyal:** It is very long.

**The Deputy Chairman:** We have on hand the oaths of Australia, Great Britain, the United States and Israel.

**Senator Fraser:** I want to follow on the procedural questions of Senator Pearson about what happens when there is revocation. When citizenship is revoked, is that decision made public?

**Mr. Sabourin:** The Order in Council is itself public; however, the name of the person in the Order in Council is protected information. What is made public is the decision of the Federal Court saying that the person obtained citizenship through misrepresentation or fraud. The actual Order in Council, even though it is public, would not reveal the name of the person.

**Senator Fraser:** The fact that a decision has been made is published in the *Gazette*.

**Mr. Sabourin:** Correct.

**Senator Fraser:** That person can then go to the public to say, "That is me and there has been a gross miscarriage of justice."

**Mr. Sabourin:** Certainly. If the person wishes to waive his or her entitlement to privacy, the government will be happy to share the information with everybody.

**M. Sabourin:** En redevenant résident permanent, on bénéficie de tous les droits qui y sont associés, bien entendu. Pour la personne qui perd tout statut et tout avantage conférés par les dispositions de la Loi sur l'immigration, une enquête aura lieu pour déterminer si l'expulsion du Canada s'impose. Beaucoup de recours sont possibles pour contester ces décisions.

**Le sénateur Pearson:** C'est bien.

**Le sénateur Andreychuk:** Si le demandeur est apatride et qu'il n'y a nulle part où l'expulser, que se produit-il?

**M. Sabourin:** J'aimerais d'abord formuler quelques commentaires en guide d'introduction. Le risque d'apatridie est une considération importante avant de passer à la révocation. Si le cas est si horrible qu'il faut tout de même retirer la citoyenneté, le gouvernement devra trouver un autre pays prêt à recevoir l'apatride.

**Le sénateur Pearson:** La question de la rétroactivité a-t-elle été soulevée?

**M. Sabourin:** Oui, une fois.

**Le sénateur Pearson:** Cette question m'intéresse et j'aimerais en connaître la réponse.

Pour nos attachés de recherche, il pourrait être utile de voir d'autres serments d'allégeance, pour fins de comparaison. Que dit le serment américain?

**Le vice-président:** Ils ont un serment d'allégeance à la Constitution.

**Le sénateur Joyal:** Il est très long.

**Le vice-président:** Nous avons en main les serments de l'Australie, de la Grande-Bretagne, des États-Unis et d'Israël.

**Le sénateur Fraser:** J'aimerais un suivi des questions du sénateur Pearson au sujet de la procédure en cas de révocation. Quand la citoyenneté est révoquée, cette décision est-elle rendue publique?

**M. Sabourin:** Le décret en conseil est public, mais le nom de la personne faisant l'objet du décret est une information protégée. On rend publique la décision de la Cour fédérale qui s'est prononcée sur le fait que cette personne a obtenu sa citoyenneté de manière frauduleuse ou par fausse déclaration. Le décret en conseil lui-même, même s'il est public, ne révèle pas le nom de la personne.

**Le sénateur Fraser:** Le fait qu'une décision a été rendue est publié dans la *Gazette*.

**M. Sabourin:** Exact.

**Le sénateur Fraser:** Cette personne peut ensuite dire publiquement: «C'est de moi qu'il s'agit et il y a eu une erreur judiciaire.»

**M. Sabourin:** Certainement. Si cette personne ne tient pas à la confidentialité, le gouvernement sera ravi de communiquer l'information à tout le monde.

*[Translation]*

**Senator Joyal:** I have three questions. The first is about clause 14. When an individual is born abroad of parents whose status is defined in clause 14, can this individual not go to the Canadian Embassy to register in order to get a birth certificate?

**Mr. Sabourin:** That is possible.

**Senator Joyal:** Persons living abroad may be asked for documentation to prove their national identity, for example when they go to an educational institution such as a university.

**Mr. Sabourin:** Definitely.

**Senator Joyal:** Consequently, the embassy would have a register with the names of the individuals who were born abroad and who requested a proof of birth that was confirmed by Canada.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**Senator Joyal:** It would therefore be possible, in this computer age, to have such a register. It would also be possible to find the address of individuals, who, in 28 years, had not applied for a passport, to inform them that they are about to lose their citizenship. We would give people an opportunity to maintain their citizenship, if they so wish, by taking the necessary action. Might it be possible to do that?

**Mr. Sabourin:** There will be two parts to answer. You are right, this would be possible, but the 1947 act, which had a similar provision, showed us that it is very difficult to trace people who registered in the past. It is possible, but would we be very successful? I do not know.

However, we will continue to apply the two-step approach. The first is to advertise in Canadian embassies abroad. The notice says: "Were you born abroad to a Canadian parent? If so, do something!" The add shows a Canadian flag and tells people how to get in touch with the Registrar of Canadian citizenship. So we do advertise in this way.

Second, we inform people who come to register, to get a proof of citizenship or a passport, about the official procedure to follow. We tell them that they are citizens, but they are citizens because they were born abroad, and therefore could lose their citizenship when they reach age 28. We do this, because at this time, there is a clause that provides for the loss of citizenship at the age of 28. We deal with the applicant directly.

I was mentioning recently to this committee, that we try to get in touch with people through community groups that are active in other countries, such as the Mennonite Central Committee, which gets in touch with members of its congregation abroad to inform them not to forget about this famous provision, among other things. For our part, we act not only as resource people to these people, but we also provide information sessions where required and we try to ensure that people are well informed about this provision.

*[Français]*

**Le sénateur Joyal:** J'ai trois questions. La première porte sur l'article 14. Lorsqu'une personne naît à l'étranger de parents dont le statut est défini à l'article 14, cette personne ne peut-elle pas aller à l'ambassade du Canada pour s'enregistrer afin d'obtenir un certificat de naissance?

**M. Sabourin:** C'est possible.

**Le sénateur Joyal:** On peut demander à une personne qui vivrait à l'étranger, par exemple lorsqu'elle se présente dans une institution d'enseignement telle que l'université, des documents qui attesteraient de son identité nationale.

**M. Sabourin:** Absolument.

**Le sénateur Joyal:** Par conséquent, l'ambassade aurait un registre dans lequel sont gardés les noms des personnes nées à l'étranger et qui ont demandé une preuve de naissance confirmée par le Canada.

**M. Sabourin:** Exact.

**Le sénateur Joyal:** Il serait donc possible, à l'ère actuelle de l'informatique, de tenir un registre. Il serait possible également de rechercher l'adresse d'une personne qui, en l'espace de 28 ans, n'aurait pas fait une demande de passeport pour l'aviser qu'elle est à la veille de perdre sa citoyenneté. On laisse la chance à la personne de maintenir sa citoyenneté, si elle le désire, en prenant les dispositions nécessaires. Serait-il possible de faire cela?

**M. Sabourin:** Ma réponse comporte deux parties. Vous avez raison, ce serait possible, mais la loi de 1947, qui avait une disposition semblable, nous a démontré qu'il est très difficile de retracer des personnes qui se sont enregistrées par le passé. C'est possible, mais aurait-on beaucoup de succès? Je ne le sais pas.

Par contre, ce qui continuera d'être fait, c'est l'approche à deux volets. Le premier consiste en une publicité qu'on retrouve dans les ambassades canadiennes à l'étranger. La publicité dit: «Êtes-vous né d'un parent canadien à l'étranger? Si oui, faites quelque chose!» La publicité affiche le drapeau du Canada et indique comment communiquer avec le greffier de la citoyenneté canadienne. Il y a cet aspect publicitaire.

Le deuxième volet vise à renseigner la personne qui se présente pour s'enregistrer, obtenir une preuve de citoyenneté ou un passeport, sur la manière formelle de le faire. On l'avise qu'il est citoyen, mais qu'il l'est en raison de sa naissance à l'étranger et que de ce fait, il pourrait perdre sa citoyenneté lorsqu'il atteindra l'âge de 28 ans. Nous agissons ainsi parce qu'en ce moment, il existe une disposition qui prévoit la perte de citoyenneté à l'âge de 28 ans. Nous procédons directement avec le demandeur.

Je mentionnais récemment, devant ce comité, qu'on tentait de rejoindre les gens par l'entremise de groupes communautaires actifs dans d'autres pays, comme par exemple le Comité central des mennonites, qui communique avec les membres de sa congrégation à l'étranger pour les aviser de ne pas oublier la fameuse disposition, entre autres. Pour faire notre part, nous agissons non seulement à titre de personne ressource pour elles, mais nous donnons au besoin des séances d'information et nous tentons de nous assurer que les gens soient bien renseignés sur cette disposition.

**Senator Joyal:** This information is provided when people apply for a passport, but not when they record their birth?

**Mr. Sabourin:** Birth registration is a procedure under the former legislation that is done in extremely rare cases under the current act. Through the registration, individuals establish their right to citizenship. It is at that time that we inform them of the provision. In most cases, individuals ask for some proof. They do not have to register, but they would like to be able to prove their status to people who request it at customs or elsewhere. It is our duty and that of the Department of Foreign Affairs to inform them by mail.

**Senator Joyal:** Thus, when individuals go to the Canadian embassy to get a birth certificate showing they were born abroad of Canadian parents, you tell them that some day they could lose their citizenship?

**Mr. Sabourin:** If there is an application to register the birth, thus, the right to citizenship as such, the answer is yes. I would not want you to think that this is a watertight situation, because things can always happen during the process. We really do everything we can to inform people, including the famous ad in the embassies.

**Senator Joyal:** My second question is about subclause 44(1), which reads as follows:

Anything that is required to be done or that may be done by the Minister under this Act or the regulations may be done on behalf of the Minister by any person that the Minister, in writing, authorizes to act on the Minister's behalf, without proof of the authenticity of the authorization.

Subclause 2 reads as follows:

The Minister may designate any officer or employee of the Department over which the Minister presides to act as Registrar of Canadian Citizenship...

In subclause (1), who are the individuals within the department who would be designated by the minister, and who would, in fact, act with the powers of the minister?

**Mr. Sabourin:** This is done through an official delegation instrument.

**Senator Joyal:** Who is designated at the moment, for example?

**Mr. Sabourin:** All matters such as the granting of citizenship to children and adults, cases of naturalisation and the issuance of certificates to individuals who say they are Canadian, issues involved in the retention of citizenship and so on, are delegated to citizenship officers. There are some 200 of them across the country. In all, they handle over 300,000 applications a year. Other powers are more far-reaching and are not delegated at all or are delegated to only two or three individuals, including myself.

**Senator Joyal:** So you are the officer referred to in sub-clause 44(2)?

**Le sénateur Joyal:** Cette information est donnée lorsque la personne présente une demande de passeport, mais non pas au moment où elle enregistre la naissance?

**M. Sabourin:** L'enregistrement de la naissance est une procédure en vertu de l'ancienne loi qui se poursuit dans des cas rarissimes en vertu de la loi actuelle. La personne, par cet enregistrement, établit son droit à la citoyenneté. C'est à ce moment qu'on l'avise de cette disposition. Le plus fréquemment, la personne en question va demander une preuve. Elle n'a pas besoin de s'enregistrer, mais elle veut pouvoir prouver son statut à des personnes qui voudraient le lui réclamer, aux douanes ou ailleurs. C'est autant le devoir du ministère des Affaires étrangères que le nôtre de les aviser par lettre.

**Le sénateur Joyal:** Donc, lorsqu'une personne se présente à l'ambassade du Canada pour obtenir un certificat de naissance à l'étranger de parents canadiens, vous l'informez qu'un jour, elle pourrait se voir privée de sa citoyenneté?

**M. Sabourin:** S'il y a une demande pour enregistrer la naissance, donc le droit à la citoyenneté comme tel, la réponse est oui. Je ne veux pas vous laisser croire que c'est une situation blindée car quelque chose pourrait se glisser lors du processus. On fait vraiment tout ce qu'on peut, y compris la fameuse publicité dans les ambassades pour que les gens soient bien informés.

**Le sénateur Joyal:** Ma deuxième question porte sur l'article 44 qui dit au paragraphe 1:

Le ministre peut déléguer, par écrit, les attributions qui lui sont conférées par la présente loi ou ses règlements et il n'est pas nécessaire de prouver l'authenticité de la délégation.

Et au paragraphe 2:

Il peut désigner un fonctionnaire du ministère dont il est responsable pour agir en qualité de greffier de la citoyenneté [...]

En ce qui concerne le premier paragraphe, qui sont les personnes au sein du ministère qui se verraient désignées par le ministre et qui, en fait, agiraient avec les pouvoirs du ministre?

**M. Sabourin:** C'est fait par un instrument formel de délégation.

**Le sénateur Joyal:** Par exemple, qui est désigné actuellement?

**M. Sabourin:** Pour l'attribution de la citoyenneté aux enfants et aux adultes, pour les cas de naturalisation et l'émission des certificats aux personnes qui se disent canadiennes, pour les questions de conservation de la citoyenneté, et cetera, tout cela est délégué à des agents de la citoyenneté. On en trouve environ 200 à travers le pays. Ils traitent, en tout et partout, plus de 300 000 demandes par année. D'autres pouvoirs sont plus lourds de conséquences et ne sont pas délégués du tout ou encore, ils sont délégués à deux ou trois personnes, dont moi-même.

**Le sénateur Joyal:** Donc c'est vous le fonctionnaire dont il est question à l'article 44(2)?

**Mr. Sabourin:** I am the person at the moment. Some powers or responsibilities are more far-reaching and are delegated only to the Registrar and to the deputy minister. We intend to follow the same procedure in the case of the bill before you.

**Senator Joyal:** Let us exclude the citizenship officers who administer the act. Apart from the registrar and the Deputy-minister, who would exercise the special powers of the minister, particularly as regards revocation and cancellation?

**Mr. Sabourin:** I must clarify one very important point. There is a limit to the delegation authority. The minister cannot delegate his or her powers to make recommendations to the Governor in Council, for example.

**Senator Joyal:** Obviously, the minister has to sign.

**Mr. Sabourin:** That is correct. Anything to do with revocation cannot be delegated.

**Senator Joyal:** However, the whole aspect involving review, evaluation, confirmation of the recommendation and so on is done by delegated authority.

**Mr. Sabourin:** That is correct.

**Senator Joyal:** The minister deals with the most difficult cases.

**Mr. Sabourin:** Yes and no. You are quite right about who does the work and about the recommendations presented to the minister, but we are not talking about delegated authority. This is strictly an administrative process used to prepare a file and presented to the minister with the following message: "This is what we discovered and here are all our recommendations. You and only you have the power to make a recommendation to the Governor in Council regarding revocation. If you agree, sign here." I do not want to get into the technical details, that is not my intention. However, I would like to be clear about the fact that this responsibility lies completely with the minister.

**Senator Joyal:** My third question is about subclause 24(1). I have already asked this question of the minister when you were present. It deals with the consultations carried out by the Governor in Council regarding the appointment of a retired judge. If I understood the minister's answer correctly, this clause simply repeats the corresponding clause on national security.

We find ourselves in a special situation in the Parliament of Canada at the moment. I am referring here to the two Chambers. There was an extraordinary situation during the 35th Parliament, where one party had only two members in the House of Commons. This party was in the majority in the other Chamber. In our parliamentary system, which operates on the basis of political parties, I think that if we recognize the existence of parties and their role in expressing their views, we have to recognize them equally in the two Chambers, particularly when one party plays such an important role as that of Her Majesty's Official Opposition. There is a specific statute about the political authority in Canada. Consequently, it would seem that provisions such as

**M. Sabourin:** En ce moment c'est moi. Il y a certains pouvoirs ou attributions qui sont plus lourds de conséquences et qui ne sont délégués qu'au greffier et au sous-ministre. On entend suivre le même processus pour le projet de loi qui est devant vous.

**Le sénateur Joyal:** Excluons les agents de la citoyenneté qui sont les administrateurs de la loi. Outre le greffier et le sous-ministre, qui exercerait les pouvoirs spéciaux du ministre, c'est-à-dire les pouvoirs que la loi attribue de façon spéciale, surtout en ce qui concerne la révocation et l'annulation?

**M. Sabourin:** Je dois préciser quelque chose de très important. Il y a une limite au pouvoir de délégation. Le ministre ne peut pas déléguer, par exemple, son pouvoir de faire des recommandations au gouverneur en conseil.

**Le sénateur Joyal:** Évidemment, c'est lui qui doit le signer.

**M. Sabourin:** Voilà. Tout ce qui traite de la révocation ne peut pas être délégué.

**Le sénateur Joyal:** Mais tout l'aspect révision, évaluation, confirmation de la recommandation et le reste, cela est fait au niveau du pouvoir délégué.

**M. Sabourin:** Effectivement.

**Le sénateur Joyal:** Ce qui revient au ministre, c'est «le fond de l'entonnoir» si je peux utiliser l'expression.

**M. Sabourin:** Oui et non. Vous avez entièrement raison sur qui fait le travail et quant aux recommandations présentées à la ministre, mais il ne s'agit pas d'une délégation d'autorité. C'est strictement un exercice administratif qui a pour but de préparer un dossier et de le présenter à la ministre en lui disant: «Voici ce que nous avons découvert et voici nos recommandations. Vous et seulement vous avez le pouvoir de faire une recommandation au gouverneur en conseil pour la révocation. Si vous êtes d'accord, signez ici.» Je ne veux pas tomber dans le processus technique, ce n'est pas mon but. Mais j'aimerais être clair sur le fait que cette responsabilité appartient entièrement à la ministre.

**Le sénateur Joyal:** Ma troisième question concerne l'article 24(1). J'ai déjà eu l'occasion de poser cette question à la ministre lorsque vous étiez présent. Elle a trait à la consultation qui est faite par le gouverneur en conseil pour la nomination d'un juge à la retraite. Si j'ai bien compris la réponse de la ministre, c'est qu'on a tout simplement reproduit l'article de la loi correspondante, relative à la sécurité nationale.

Au Parlement du Canada, nous nous retrouvons présentement dans une situation particulière. Je parle ici des deux Chambres. Nous avons connu une situation extraordinaire dans la 35<sup>e</sup> législature, où un parti n'avait que deux députés à la Chambre des communes. Ce parti s'est retrouvé en position majoritaire dans l'autre Chambre. Dans notre système parlementaire qui fonctionne sur la base de partis politiques, je crois que si on reconnaît l'existence des partis et leur rôle à exprimer un point de vue, on doit les reconnaître sur une base égale dans les deux Chambres, surtout lorsqu'un parti joue un rôle aussi déterminant que celui de parti d'opposition officielle de sa Majesté. Il a un statut précis à l'égard de l'autorité politique constituée au Canada. Par

these should reflect the fact that there are political parties in both Chambers of Parliament, not just in the House of Commons.

My argument is based on the fact that the consultations with the party leader are not about confidential information. The objective is to request an opinion on the professional qualifications of a retired judge, and not to share privileged information as such. I have been given the individual's biography. That is public information.

**Mr. Sabourin:** Exactly.

**Senator Joyal:** Consequently, I do not see how, regardless of the other act, we can exclude a political party that does not have 12 members in one Chamber and has more than 12 members in the other Chamber. By definition, our parliamentary system operates so as to preserve continuity, a common memory within Parliament. That is why most senators are appointed for longer periods of time than the term of members in the House of Commons.

I think it would be in keeping with the integrity of our democratic process to consult those parties represented in all of Parliament, not just in a single Chamber, if, as a result of an election, a party elects fewer than 12 members. This is a number, throughout the Canadian parliamentary system, that comprises an essential component of democratic debate. The case of the 35th Parliament is so obvious, in my view. It operated with almost no representation from one party in the House of Commons. However, that party was in the majority in the Senate.

It is difficult to justify such a provision in a system based on political parties. The Senate also operates in this way. As you know, there is a leader on the government side, and one on the opposition side. Did you not have any discussions about these principles when you were drafting subclause 24(1)?

**Mr. Sabourin:** Without going into this in too much detail, I must say that even though you said that the Senate operates on the basis of political parties, I think it is much more collegial here than elsewhere. I do find your arguments quite attractive, however. You are quite right, Parliament is Parliament. Both the Senate and the House of Commons, in addition to Her Majesty, make up Parliament. However, Parliament is also the body that proclaimed the Canadian Security Intelligence Act. Parliament is the body that decided that it would be advisable, in appointing members of the Review Committee, that the process to be followed be one involving consultation between the Prime Minister and the other leaders in the House.

Bearing in mind all of the mechanics and the machinery required for national security, if there is a desire to amend this process based on the argument that you have put forward — I think that it is an excellent one — Parliament is free to amend the Canadian Security Intelligence Service Act. There is no doubt in my mind that, in this case, the procedure provided for here would

conséquent, il semblerait que des dispositions comme celles-là devraient refléter la présence des partis politiques dans l'ensemble du Parlement et non pas uniquement à la Chambre des communes.

Mon argument est fondé sur le fait qu'il ne s'agit pas de consulter le leader d'un parti sur de l'information confidentielle. Il s'agit, en somme, de vous demander une opinion sur la qualification professionnelle d'un juge à la retraite et non pas de partager une information privilégiée en soi. On m'a donné la biographie de la personne. C'est de l'information publique.

**M. Sabourin:** Exactement.

**Le sénateur Joyal:** Par conséquent, je ne vois pas sur quelle base, indépendamment de l'autre loi, on peut exclure un parti politique qui ne serait pas représenté par 12 membres dans une Chambre et qui serait représenté par plus de 12 membres dans l'autre Chambre. Par définition, notre système parlementaire fonctionne de telle manière qu'il y a une continuité, une mémoire à l'intérieur du Parlement. C'est la raison pour laquelle les sénateurs sont nommés, en moyenne, pour une plus longue période que la durée d'un mandat attribué à la Chambre des Communes.

Il me semble que l'intégrité du processus étatique voudrait que l'on consulte les partis qui sont représentés dans l'ensemble du Parlement et non pas uniquement dans une seule Chambre si l'avenue électorale fait qu'un parti a fait élire moins de 12 membres qui forment, dans l'ensemble du système parlementaire canadien, un élément essentiel du débat démocratique. Le cas du 35<sup>e</sup> Parlement est pour moi tellement évident. Il a fonctionné avec la totalité d'un parti qui n'était presque pas représenté à la Chambre des Communes, mais qui constituait la majorité du Sénat.

Il est difficile de justifier une telle question dans un système qui fonctionne sur la base des partis politiques. Le Sénat fonctionne également sur cette base. Comme vous savez, il y a un leader du côté gouvernemental et un du côté de l'opposition. N'avez-vous pas fait de discussions sur la base de ces principes lors de la rédaction de l'article 24(1)?

**M. Sabourin:** Je dois vous dire, sans trop m'embarquer, que même si vous nous avez dit que le Sénat fonctionne sur la base des partis politiques, je trouve que c'est beaucoup plus collégial que dans d'autres endroits. Je trouve vos arguments quand même assez séduisants. Vous avez entièrement raison, le Parlement c'est le Parlement. Autant le Sénat que la Chambre des communes, sans oublier Sa Majesté, constituent le Parlement. Mais c'est aussi le Parlement qui a proclamé la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. C'est le Parlement qui a décidé qu'il serait souhaitable, pour nommer les membres du comité de surveillance, que le processus qui prévoit la consultation entre le premier ministre et les leaders en Chambre soit le processus à suivre.

Alors, dans le contexte de toute la mécanique et de tout l'appareil qu'on connaît en matière de sécurité nationale, si on veut modifier ce processus sur la base de l'argumentation que vous avez mise de l'avant, — qui je pense est excellente — libre au Parlement de modifier la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Il ne fait aucun doute dans mon esprit

be immediately changed, through a consequential amendment, in order to have the same appointment system.

The second item I wanted to raise, and this is for strictly practical reasons, is that we must remember that section 24 is there should — and it is almost certain that this will never occur — the Review Committee not be able to act, and should its hands be tied for any reason. The history of the Review Committee has shown that this has occurred on only one occasion. Someone had alleged that the committee was partial and it turned out that this person was right. Nevertheless, though, the courts said that there had been a lack of partiality, they also stated that the Review Committee could nevertheless act in this fashion or in any other fashion and that there was absolutely no need to create a legal vacuum.

When the initial decision — and here, obviously, I am referring to the *Zundel* case — had been rendered, the government said that if the Federal Court were to say that there was a legal vacuum, that it would have to be filled. We therefore have this mechanism to appoint retired judges, should the Review Committee not be able to perform its duties.

I am insisting on this practical issue because we must not view it in terms of theory alone. It is highly likely that we will never need to use this provision, but it is there to deal with any exceptions where the Review Committee would be unable to perform its duties.

**Senator Joyal:** I do not want to belabour the debate further, but, as far as I am concerned, the fundamental issue is not whether or not there has been only one case in the annals of citizenship, it is the principle. In my opinion, when we craft legislation, we cannot disregard the nature of the system we are in. Even if no one ever invoked clause 24(1) — presuming that in practice this will never occur — the fact remains that the exact nature of our parliamentary institutions will be reflected in this clause. It is not a question of whether or not this case pertains to only one individual. That is not what is important. What is important is the integrity of the institutions and the principles governing how our system operates in Canada. That, in my opinion, is the very first criterion.

Obviously, the criterion can be tempered by our assessments, but there is a basic principle that we must acknowledge in our systems: the integrity of Parliament as it exists in its definition and the integrity of the rule of law in our country. Finally, this whole issue of values constitutes a political debate. We make a law that must protect the rights of individuals and it is the rule of law that is the fundamental element. Everything else, everything that deals with values, corresponds to what the individuals contribute themselves to society. However, aside from what they may contribute, it is the rule of law that gives every individual the opportunity to express his point of view in an orderly manner within our system and within the Constitution and the Canadian Charter of Rights and Freedoms that we have.

que, dans ce cas-là, la procédure prévue ici serait immédiatement modifiée comme amendement corrélatif pour avoir le même régime de nomination.

Le deuxième élément que je veux soulever, et qui est un élément purement pratique, c'est qu'il ne faut pas oublier que l'article 24 est là dans le cas éventuel — c'est presque certain que cela ne se produira jamais — où le comité de surveillance ne peut agir pour aucune raison que ce soit et qu'il a les mains liées. L'histoire de l'existence du comité de surveillance nous prouve que cela ne s'est produit qu'à une reprise. Quelqu'un avait allégué le manque de partialité du comité et il s'est avéré que cette personne ait eu raison. Toutefois, en définitive, les tribunaux ont dit qu'il était vrai qu'il y avait eu un manque de partialité, mais que le comité de surveillance pouvait néanmoins agir de cette façon ou d'une autre et qu'il n'y avait nul besoin de créer un vide juridique.

Lorsque la décision initiale — et je parle évidemment de l'affaire *Zundel* — avait été rendue, le gouvernement s'était dit que si la Cour fédérale dit qu'il y a un vide juridique, il faut le combler. Nous nous sommes donc présentés avec ce mécanisme de nomination du juge à la retraite, au cas où le comité de surveillance ne pourrait pas agir.

J'insiste sur cette question pratique parce qu'il ne faut pas voir la chose strictement au plan théorique. Il est fort probable que l'on n'aura jamais besoin de recourir à cette disposition, mais elle est là pour traiter de l'exception possible où il y aurait une incapacité d'agir du comité de surveillance.

**Le sénateur Joyal:** Je ne voudrais pas prolonger le débat là-dessus, mais la question fondamentale pour moi n'est pas de savoir s'il y a un seul cas qui se présente dans nos annales de la citoyenneté, c'est le principe. On ne peut pas, à mon avis, lorsque l'on conçoit une législation, faire fi de la nature du système dans lequel nous sommes. Même si jamais on ne faisait appel à l'article 24(1), — à supposer qu'en pratique cela ne se produise jamais — il n'en demeure pas moins que la nature exacte de nos institutions parlementaires serait reflétée dans cet article-là. Ce n'est pas une question de savoir si c'est le cas d'un seul individu. Ce n'est pas important. Ce qui importe, c'est l'intégrité des institutions et des principes à l'intérieur duquel notre système fonctionne au Canada. C'est cela, à mon avis, le premier critère.

Évidemment, le critère peut être tempéré par des éléments d'appréciation, mais il y a un principe de base qu'il faut reconnaître dans nos systèmes: l'intégrité du Parlement tel qu'il existe dans sa définition et l'intégrité de la règle de droit dans notre pays. Finalement, toute cette question des valeurs constitue un débat politique. On fait une loi qui doit protéger les droits des individus et c'est la règle de droit qui est l'élément fondamental. Tout le reste, tout ce qui se rapporte aux valeurs, correspond à ce que les individus contribuent eux-mêmes à la société. Mais au-delà de ce qu'ils peuvent contribuer, il y a la règle de droit qui donne à chacun la chance de faire valoir son point de vue dans l'ordre à l'intérieur duquel nous opérons et à l'intérieur de la Constitution et de la Charte canadienne des droits et libertés que nous avons.

Even if it will never be used, in my opinion, this is not an argument to say that we have already done this in the past and that we could make the same mistake. In my opinion, if we made a mistake when we drafted the Canadian Security Intelligence Service Act, we do not have to repeat the same omission.

That is the basic principle when you define the role of Parliament and the political parties. It is much broader than just this case. Maybe it will never happen again until the next citizenship act. And when the next act is reviewed, maybe we will say that it is not important because the situation has not occurred for 20 years.

**Mr. Sabourin:** I understand you entirely. I too feel that we should not talk about the number of cases for issues as fundamental as that. I hope that I will not appear too technical, but if it were the wish of this committee, if it were the wish of all parliamentarians in the House of Commons and in the Senate, if everyone unanimously agreed that a nomination process must be adopted after consultation, as you mean, I think that the process would be to amend the initial act that sets out how issues of national security are dealt with.

Suppose there were unanimity, I do not know, maybe there is, it would be quite odd to proceed using the Citizenship Act, which simply adopts the principles set out in the act dealing with national security. It seems to me that it would be a better idea to propose amending the nomination process set out in the Canadian Security Intelligence Service Act. That way, the Citizenship Act will be amended to reflect that. I am certainly not an expert in parliamentary procedure, but it seems to me that if you want to move an amendment, it should target the parent act.

**Senator Joyal:** Consistency in omission, in other words.

[English]

**Senator Moore:** Senator Joyal asked about the powers in clause 44(1), and Mr. Sabourin said that does not include the power of revocation under clause 16. How do we know that? If that is the case, why was that not excepted from clause 44(1)?

**Mr. Sabourin:** You have put me on the spot in front of my former professor of constitutional law. I feel I have to ensure that I give the absolutely correct answer.

Constitutional conventions govern how cabinet operates. Surely, it cannot be a mere representative of a minister of the Crown who argues before all other ministers of the Crown how an authority of the Governor in Council should be exercised.

**Senator Fraser:** My question is one that we undertook to put for the prior officials who were here. We had a witness earlier this week from the Monarchist League of Canada. In the course of our discussion there was some debate over the part of the new legislation where allegiance is sworn only to the present Queen

Même s'il ne sera jamais utilisé, pour moi ce n'est pas l'argument pour dire qu'on l'a déjà fait antérieurement et qu'on pourrait répéter la même erreur. À mon avis, si nous nous sommes trompés lorsque nous avons fait la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, nous ne sommes pas obligés de répéter cette omission.

C'est le principe de base lorsqu'on définit le rôle du Parlement et des partis politiques. C'est beaucoup plus large que simplement le cas en question. Peut-être que cela ne se produira jamais jusqu'à la prochaine Loi sur la citoyenneté. Et lorsqu'on refera la prochaine loi, on dira que ce n'est pas important parce que cela ne s'est pas produit depuis 20 ans?

**M. Sabourin:** Je vous comprends entièrement. Moi aussi je pense qu'il ne faut pas parler du nombre de cas pour des questions aussi fondamentales que cela. J'espère que je n'apparaîtrai pas trop technique, mais si c'était la volonté du comité ici, si c'était la volonté de tous les parlementaires à la Chambre des communes et au Sénat, s'il y avait l'unanimité absolue à savoir qu'il faut adopter un processus de nomination suite à une consultation, comme vous l'entendez, je pense que la façon de procéder serait de modifier la loi initiale qui prévoit comment on traite les questions de sécurité nationale au pays.

Il serait bizarre — supposons qu'il y avait unanimité, je ne sais pas, peut-être que l'unanimité est là — de procéder par l'entremise de la Loi sur la citoyenneté, qui ne fait qu'adopter les principes établis dans la loi qui traite de la sécurité nationale. Il me semble qu'il serait préférable de proposer une modification au processus de nomination prévu dans la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Et là, c'est certain que cette Loi sur la citoyenneté va être modifiée pour refléter cela. Je ne suis certainement pas expert sur le plan de la procédure parlementaire, mais il me semble que si on veut proposer une modification, elle devrait viser la loi-cadre.

**Le sénateur Joyal:** La cohérence dans l'omission, en d'autres mots.

[Traduction]

**Le sénateur Moore:** Le sénateur Joyal a posé des questions au sujet des pouvoirs prévus au paragraphe 44(1), et M. Sabourin affirme qu'ils ne comprennent pas le pouvoir de révocation prévu à l'article 16. Comment le savoir? Si c'est le cas, pourquoi n'a-t-on pas prévu l'exception au paragraphe 44(1)?

**M. Sabourin:** Vous me mettez sur la sellette devant mon ancien professeur de droit constitutionnel. Je dois m'assurer de donner une réponse absolument parfaite.

Les conventions constitutionnelles régissent le fonctionnement du Cabinet. Ça ne peut certainement pas être un simple représentant d'un ministre de la Couronne qui explique à tous les autres ministres de la Couronne comment la délégation du pouvoir du gouverneur en conseil doit être exercée.

**Le sénateur Fraser:** Ma question a déjà été posée aux fonctionnaires qui étaient ici auparavant. Nous avons reçu cette semaine un témoin de la Ligue monarchiste du Canada. Pendant la discussion, on s'est posé des questions sur la partie du projet de loi sur le serment d'allégeance, une allégeance envers la Reine

Elizabeth II and whether that, in law, would include her heirs and successors, who are mentioned explicitly in the present oath. Was there some deeper meaning to the fact that “heirs and successors” is not mentioned in the new oath?

**Ms Frith:** I will restate what our minister has already stated. When we pledge allegiance to the Queen it automatically includes her heirs and successors. The only reason that “heirs and successors” was removed from the oath is to help with the flow of the words, to make the oath as readable as possible for our new citizens. It was to allow for an expression of a new oath. There was no other reason than that.

**Senator Fraser:** You are satisfied that legally speaking this is an oath to the monarch of Canada, whoever that monarch may be?

**Mr. Sabourin:** Absolutely, and we have done our work on that with respect to obtaining advice from the Department of Justice and from other sources that we believe are able to speak on this matter.

**Senator Fraser:** Could we send the transcript of that little portion of the proceedings to Mr. Aimers?

**Senator Andreychuk:** There was the other half that who said that you pledge your allegiance to Canada and the construct is “and Her Majesty” and they wanted to have “and so to” or “therefore” because in their reading of the oath “pledging allegiance to Canada” and “pledging allegiance to Her Majesty” were two different things. They said that we are not pledging allegiance to Her Majesty in her own right, that we are pledging allegiance to her as the head of the Constitution.

**Senator Fraser:** As Queen of Canada.

**Senator Andreychuk:** This seems to lead to two loyalties rather than one.

**The Deputy Chairman:** On the first point, I never had any doubt that when we take an oath of allegiance to Canada it includes Her Majesty. I have absolutely no doubt that when we say “Her Majesty” we do not need to say “heirs and successors” because there is a principle of constitutional law that means that when the King or the Queen is dead the other comes in immediately. There is no hiatus. I have always been convinced of that.

There is no reason to change the oath of allegiance to add “and to.” The word “Canada” includes Her Majesty.

That is my personal opinion of course.

**Mr. Sabourin:** Mr. Chairman, without debating this point too finely, the text of the oath is not a mere legal declaration by the new citizen. The text of the oath is there to capture a kind of poetic expression of the values of Canada. It is not merely a legal commitment made by the new citizen.

I would say that in my few years in the citizenship program — and I began as a summer student when the minister was the Honourable Serge Joyal some years ago — if I saw one version of proposed wording for the oath I saw at least 1,000. They were all thoughtful, all very valid and beautiful, or most of them, and

Elizabeth II. On se demandait si, en droit, cela comprendrait aussi ses héritiers et ses ayants droit qui sont mentionnés explicitement dans le serment actuel. Y a-t-il de bonnes raisons de ne pas avoir mentionné ses héritiers et ayants droit dans le nouveau serment?

**Mme Frith:** Je vais répéter ce que notre ministre a déjà déclaré. Lorsqu'on prête serment d'allégeance à la Reine, on fait automatiquement de même pour ses héritiers et ayants droit. La seule raison du retrait des mots «héritiers et successeurs» du serment, c'est de faciliter les choses pour nos nouveaux citoyens en rendant le serment aussi lisible et facile à dire que possible. C'était pour faciliter l'expression du nouveau serment. Il n'y a pas d'autre raison.

**Le sénateur Fraser:** Vous êtes convaincu que du point de vue juridique, il s'agit bien d'un serment au monarque du Canada, quel qu'il soit?

**M. Sabourin:** Absolument, et de ce côté, nous avons fait nos devoirs, en obtenant un avis juridique du ministère de la Justice ainsi que d'autres sources compétentes en la matière.

**Le sénateur Fraser:** Pourrions-nous envoyer une transcription de cette petite partie de nos délibérations à M. Aimers?

**Le sénateur Andreychuk:** Il y avait une autre partie, qui disait qu'en prêtant serment d'allégeance au Canada, le libellé était «et Sa Majesté» et ils préféraient que ce soit «et aussi à» ou «par conséquent» parce qu'à leur avis, on prêtait serment d'allégeance au Canada, et à Sa Majesté, ce qui était deux choses différentes. Ils disaient qu'on ne prêtait pas allégeance à Sa Majesté pour elle-même, mais à Sa Majesté comme chef d'État ou de la Constitution.

**Le sénateur Fraser:** Comme reine du Canada.

**Le sénateur Andreychuk:** Il semble que cela constitue deux loyautés plutôt qu'une.

**Le vice-président:** Pour commencer, je n'ai jamais douté qu'en prêtant serment d'allégeance au Canada, ça comprenait Sa Majesté. Je suis convaincu qu'en disant «Sa Majesté» il n'est pas nécessaire de dire «ses héritiers et ayants droit» parce qu'un principe en droit constitutionnel veut qu'au décès du roi et de la reine, son successeur prend immédiatement sa place. Il n'y a pas d'hiatus. J'en ai toujours été convaincu.

Il n'y a pas de raison de changer le serment d'allégeance pour ajouter «et à». Le mot «Canada» comprend Sa Majesté.

C'est bien entendu mon opinion personnelle.

**M. Sabourin:** Monsieur le président, sans vouloir m'attarder sur les détails de cette discussion, le texte du serment n'est pas simplement une déclaration juridique faite par le nouveau citoyen. Il est destiné à présenter de manière poétique les valeurs du Canada. Il ne s'agit pas uniquement d'un engagement juridique de la part du nouveau citoyen.

Je suis arrivé au programme de la citoyenneté quand le ministre était l'honorable Serge Joyal, il y quelques années de cela. Pendant toutes ces années, j'ai dû voir un millier de versions du serment. Toutes ces versions étaient réfléchies, toutes étaient très valables et belles, ou la plupart d'entre elles, et la seule constante,

the only constant throughout the years is that everyone has a good version of the oath. As the minister said, this version reflects a certain measure of consensus and is as valid as many other versions.

**The Deputy Chairman:** For me, in the act, it is a statutory definition. When it is in the British North America Act, or the Constitution Act now, then it is the constitutional definition. It is not in the Constitution this time, it is in a statute, which is quite different.

I wish to thank the four witnesses for this magnificent appearance before the committee this afternoon.

[Translation]

**Ms. Frith:** There is a mistake in the document on the revocation process, and I would like to provide you with an update.

**The Deputy Chairman:** We will gladly accept it.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, October 5, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian Citizenship, met this day at 10:07 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne (Chairman)** in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Welcome once again, Minister Caplan, to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I am not too sure you think it is a welcome, but we are anxious to hear from you. I understand, minister, you do not have any speaking notes but will just talk to us.

**The Honourable Elinor Caplan, Minister of Citizenship and Immigration:** I am pleased to be back. I think the bill before you is important. I enjoyed the time we spent when I was here last, and I understand that you may have a great number of questions. However, there are a few things that I would like to deal with first.

As you know, I have been following your deliberations, and a number of issues were raised that I would like to take the opportunity to address. I appreciate that some aspects of this bill are very complex, and I hope that my officials have been able to clarify matters for you. I do understand that some representation by Mr. Sabourin was incorrect, so I would like to ask Ms Frith to begin today's hearing by correcting the record. Particularly, it was mentioned that this bill is modelled on British parliamentary tradition, and that is correct. However, the example of Australia was used, which is not correct. I would ask Ms Frith to correct that.

pendant toutes ces années, c'est que chacun avait une bonne version du serment. Comme l'a dit la ministre, cette version représente un certain consensus et est tout aussi bonne que de nombreuses autres.

**Le vice-président:** Pour moi, dans la loi, c'est une définition juridique. Quand elle figure dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou dans la Loi constitutionnelle, maintenant, il s'agit d'une définition constitutionnelle. Cette fois, elle n'est pas dans la Constitution, mais dans une loi, ce qui est bien différent.

Je tiens à remercier nos quatre témoins pour cette intéressante comparution devant le comité, aujourd'hui.

[Français]

**Mme Frith:** Il y a eu une erreur dans le document sur le processus de révocation et j'aimerais vous remettre une mise à jour.

**Le vice-président:** Nous l'acceptons volontiers.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 5 octobre 2000.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne, se réunit aujourd'hui à 10 h 07 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente:** Nous sommes heureux de vous accueillir à nouveau, madame la ministre Caplan, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Je ne saurais dire si vous en êtes autant heureuse que nous, mais nous avons hâte de vous entendre. Si je comprends bien, madame la ministre, vous n'avez pas apporté de notes préparées parce que vous voulez surtout dialoguer.

**L'honorable Elinor Caplan, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration:** Je suis ravie de me retrouver encore une fois parmi vous. Le projet de loi dont vous êtes saisis est important. J'ai bien aimé venir témoigner ici la dernière fois et je peux comprendre que vous ayez de nombreuses questions. Avant d'y arriver cependant, j'aurais quelques petites mises au point à faire.

Comme vous le savez, nous suivons vos délibérations de près et je voudrais aborder un certain nombre des questions qui ont été soulevées. Je sais bien qu'il y a des dispositions de ce projet de loi qui sont très complexes et j'ose espérer que mes collaborateurs ont su vous les expliquer clairement. J'ai appris par ailleurs que certaines des choses que M. Sabourin a dites n'étaient pas exactes et c'est pourquoi j'aimerais demander à Mme Frith d'apporter d'abord les précisions nécessaires aux fins du compte rendu. On a dit notamment que ce projet de loi s'inspirait de la tradition parlementaire britannique, et c'est juste. Toutefois, on s'est servi de l'exemple de l'Australie, mais on a eu tort de le faire.

**Ms Rosaline Frith, Director General, Integration, Department of Citizenship and Immigration:** Essentially, Mr. Sabourin mentioned in his testimony that in other countries such as Australia, if you wish to take away someone's citizenship, you must first ask the advice of an independent body. That in fact is true, except that, in the case of Australia, a court proceeding is used to decide whether or not a person is guilty of citizenship or immigration fraud, and that is somewhat different from our process. Our process is very similar to that of the United Kingdom or Ireland, where a finding of fact is sought. In the case of the United Kingdom and New Zealand, it is done through a committee appointed by the minister, and in our case we refer it to the court for that fact finding. That is the only thing that we wish to correct.

**Ms Caplan:** I think it is important that we have the facts, and I understood that there was a need to clarify that for the committee.

I should like to address four specific issues. Before I do that, I will stress my belief that, under this bill, and in our system in Canada, citizens are citizens are citizens. They are equal under the law. Whether they were born here or anywhere else, this bill, and our system, treats all citizens equally. It is important to put this issue in perspective. Well over 150,000 persons are granted citizenship each year, in addition to the new citizens who are born here, and the issues that you are focusing on around this table actually have an impact on a handful of cases.

I should like to address the issue of revocation. I know we discussed this at length when I was here last, but there have been a number of presenters since then, and perhaps I can help clarify this complex area for you.

Essentially, the same procedure has been in place since 1947. There was one significant amendment in 1977, and the provisions of Bill C-16 change nothing from 1977. It is important to note that since 1977, we have granted Canadian citizenship to over 3 million people. During that same period, citizenship has been revoked 37 times. That is all. Three million received citizenship, and 37 had citizenship revoked.

The necessary provision for revoking citizenship addresses cases of false representation or fraud. Again, this has been in place since 1977. The test, which is a high bar to meet, is knowingly concealing important information which, had the government been aware of it, would have resulted in citizenship not being granted, because that individual would not have been entitled to it in the first place.

It is important, above all, to point out that this process of revocation has been challenged in our courts all the way to the Supreme Court of Canada, and it has been found to be not only in

J'aimerais demander à Mme Frith de nous faire une mise au point.

**Mme Rosaline Frith, directrice générale, Intégration, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:** En gros, M. Sabourin a dit dans son témoignage que dans d'autres pays, par exemple en Australie, pour révoquer la citoyenneté, on doit obtenir d'abord l'avis d'un organisme indépendant. C'est bel et bien le cas, sauf qu'en Australie, on passe par une action en justice pour établir s'il y a eu fraude au moment de la demande de citoyenneté ou de l'immigration. Notre procédure n'est pas la même et s'apparente plutôt à celle du Royaume-Uni ou de l'Irlande, où l'on sollicite une conclusion de fait. Dans les cas du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande, on l'obtient par le biais d'un comité constitué par le ministre et, dans notre cas, c'est à la Cour que nous demandons cette conclusion de fait. Voilà la mise au point que nous voulions faire.

**Mme Caplan:** Je pense qu'il est important que nous sachions tous ce qu'il en ait et j'ai voulu que tout cela soit bien clair pour le comité.

Il y a quatre questions particulières que j'aimerais aborder. Toutefois, avant d'aller plus loin, je veux que vous sachiez que je suis convaincue qu'aux termes de ce projet de loi et dans le cadre de notre système au Canada, chaque citoyen de notre pays est un citoyen à part entière. Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Ce projet de loi et notre système traitent tous les citoyens sur un pied d'égalité, quel que soit leur lieu de naissance, au Canada ou ailleurs. Il est important de faire la part des choses. Chaque année, plus de 150 000 personnes reçoivent la citoyenneté, sans compter les nouveaux citoyens qui naissent ici, et les aspects qui retiennent votre attention autour de cette table n'ont en fait d'incidence que dans une poignée de cas.

J'aimerais aborder la question de la révocation. Je sais que nous en avons discuté à fond lorsque j'ai comparu la dernière fois, mais vous avez entendu depuis un certain nombre de témoins et j'aimerais vous aider à y voir plus clair dans toute cette question complexe.

La procédure est essentiellement la même depuis 1947. Il y a eu une modification importante en 1977 et les dispositions du projet de loi C-16 ne changent rien à ce qui a été fait en 1977. Sachez que depuis 1977, nous avons accordé la citoyenneté canadienne à plus de 3 millions de personnes. Pendant cette même période, il y a eu 37 révocations de la citoyenneté. Il n'y en a pas eu plus que ça. Trois millions de personnes ont reçu la citoyenneté et 37 se la sont fait révoquer.

La disposition concernant la révocation de la citoyenneté vise les cas de fausse déclaration ou de fraude. Je vous rappelle que cette disposition est en vigueur depuis 1977. Il faut pouvoir prouver, et c'est là tout un critère, qu'il y a eu dissimulation intentionnelle de faits essentiels qui, si le gouvernement en avait eu connaissance, auraient empêché la personne d'obtenir la citoyenneté parce qu'elle n'y avait pas droit au départ.

Il importe surtout de savoir que cette procédure de révocation a été contestée devant nos tribunaux, jusqu'à la Cour suprême du Canada, et qu'elle a été jugée conforme non seulement à notre

line with our Constitution, but also with the obligations of our Charter of Rights and Freedoms.

The government's view is that there is no reason to change that which is working and clearly necessary, and therefore we are not recommending any change in revocation proceedings. What is in Bill C-16 has been in place since 1977 and has met the test of our Constitution and of our Charter.

The second provision that I would like to mention is the annulment provision. This is specifically for individuals who were never entitled to Canadian citizenship in the first place, and where there is clear, documented evidence, within the first five years of having received citizenship, of a criminal conviction or use of a false identity. Since these individuals were not entitled to citizenship in the first place, annulment deals quickly with those cases where the department can produce clear, factual information to that effect. In all of those cases, the individual reverts to permanent resident status.

Again, this is a limited authority, because it grants the right to annulment within the first five years. It is the department's view such information would likely come to light fairly quickly, within the first year or two. There is an opportunity to seek judicial review, so you can be confident that there is oversight of the process to ensure fairness. Also, there is yet another procedure under the Immigration Act, should it be determined that that individual was not entitled to that permanent resident status.

The public interest provision has been much debated here, and there were a number of questions raised. I have given a great deal of thought to it since I appeared before this committee previously. I referred to it then as a "safety valve." I think I would like to give you another sense of why I think it is important. It is a "time-out" provision. I think it will be used in a limited number of cases, likely for security interests or for integrity concerns. If we value our Canadian citizenship — and I think we do — then we have a responsibility to guard the integrity of that citizenship.

Authority for government to use a public interest provision is well established in Canadian law. This is not the first piece of proposed legislation to enshrine the authority of government to act in the public interest. In fact it is the role of government to do just that. The department, in including a recommendation for a public interest provision, is articulating a principle that has existed since democracy itself began. We elect people whom we expect to act in the public interest, and when it is determined that there may be some difficulty in doing that, then we have a responsibility to clearly state that that is the authority Canadians expect of their government.

Constitution mais aussi à nos obligations définies dans notre Charte des droits et libertés.

Le gouvernement est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier une disposition qui donne les résultats voulus et qui est manifestement indispensable, et c'est pourquoi nous ne recommandons pas que des modifications soient apportées à la procédure de révocation. Les dispositions en la matière figurant dans le projet de loi C-16 font partie de la loi depuis 1977 et ont été jugées conformes à notre constitution et à notre charte.

J'aimerais vous parler en second lieu de la disposition concernant l'annulation. Celle-ci vise les personnes qui n'avaient pas droit à la citoyenneté canadienne au départ et à l'égard desquelles il existe des preuves formelles, produites dans les cinq ans suivant l'obtention de la citoyenneté, qu'elles ont été déclarées coupables d'une infraction ou qu'elles se sont servies d'une fausse identité. Comme ces personnes n'avaient pas droit à la citoyenneté au départ, l'annulation permet de régler rapidement ces cas lorsque le ministère est en mesure de produire des faits clairs et incontestables pour le démontrer. Dans toutes les affaires de cette nature, la personne se retrouve avec la qualité de résident permanent.

Il s'agit là aussi d'un pouvoir limité parce que l'annulation doit se faire dans les cinq ans qui suivent la date d'attribution de la citoyenneté. Le ministère estime que de tels faits apparaîtraient sans doute assez rapidement, c'est-à-dire au cours de la première ou de la deuxième année. Comme on peut demander un contrôle judiciaire, vous pouvez vous dire que la procédure est surveillée et qu'elle est équitable. De plus, la Loi sur l'immigration prévoit encore une autre procédure s'il est établi que la personne n'avait pas droit au statut de résident permanent.

La disposition concernant l'intérêt public a fait l'objet d'un vif débat à votre comité et plusieurs questions ont été soulevées. J'ai beaucoup réfléchi à cette disposition depuis que j'ai comparu devant votre comité la dernière fois. Je l'avais appelée à cette occasion une «soupape de sûreté». J'aimerais vous décrire encore son importance en insistant sur son aspect de temporisation. Cette disposition sera sans doute utile dans un nombre restreint d'affaires précises portant notamment sur les questions de sécurité publique et d'intégrité. Si nous reconnaissons la valeur de la citoyenneté canadienne — et je suis sûr que nous le faisons tous —, il nous incombe de veiller à l'intégrité de cette citoyenneté.

Le recours pour les pouvoirs publics à une disposition de protection de l'intérêt public est bien établi dans le droit canadien. La mesure législative proposée n'est pas la première où le droit de l'État d'intervenir pour protéger l'intérêt public est reconnu. L'État a justement un tel rôle. En recommandant qu'une disposition de protection de l'intérêt public fasse partie de cette mesure, le ministère ne fait qu'articuler un principe qui existe depuis les débuts mêmes de la démocratie. Nous allons aux urnes pour choisir des personnes qui sont censées protéger l'intérêt public et lorsque l'on constate qu'il y a des difficultés sur ce plan, il nous incombe de rappeler clairement que les Canadiens veulent que leur gouvernement exerce un tel droit.

The courts protect individual rights, and there are some who would give the courts more and more legislative authority. I am not one of those. I believe that it is the responsibility of those who are governing to act in the public interest and to stand accountable for the decisions that they make. It is for the people to judge whether or not the public interest has been protected on that government's watch. That is what elections are about.

I was asked to provide some examples, but it is important to know that no one can predict with certainty what kind of circumstance might lead to invoking a public interest clause. As I mentioned, it is a time-out provision — a safety valve. I have also mentioned the concerns about national security and the integrity of our citizenship.

The prohibitions under this bill are aimed at people who have recent convictions, or are facing criminal charges here or in other countries. The reality is that there are places in the world where there is no functioning criminal justice system, and where the rule of law has unfortunately ceased to exist. There are places where even murder may not be treated as a crime, particularly if it involves avenging family honour. These events are often highly publicized. If a well-known person, normally a resident of Canada, were in one of those places where murder had been committed — perhaps that individual even boasted of the crime — the public interest safety valve, or the time-out provision, would allow us to deal with the determination of citizenship. It would provide an opportunity to grant or deny citizenship to that individual in a thoughtful way, and the government would be accountable for that decision.

Let me emphasize again that I see this as an extraordinary authority to be used in rare cases, and where the government would stand accountable for those decisions. The time-out provision has a five-year limit, thereby allowing the individual to apply for citizenship again at the end of that period.

It should also be noted that the individual is deemed to be ineligible for citizenship because granting it would not be in the public interest. The individual would continue to be a permanent resident, with the rights and obligations of permanent resident status.

The fourth provision I will address is the oath. Not surprisingly, you have heard a range of opinions from witnesses on the wording of the oath. All of you know, from your experience with reports and documents, that wording issues are always a challenge. If I were to ask 20 individuals, or you were to ask 20 people, to write an oath, it would be unlikely that we would receive the same recommendations from all of those individuals.

However, at some point we have to move on, with the best consensus that we can achieve. We have done this. I believe the oath contained in Bill C-16 is a good one, in that it centres on Canada, on our institutions, and on the values of Canadians. It has

Les tribunaux protègent les droits individuels, et il y en a qui prétendent que le pouvoir législatif devrait reposer davantage entre les mains des tribunaux. Je ne suis pas de ceux-là. Selon moi, c'est à ceux qui tiennent les rênes qu'il appartient de protéger l'intérêt public et de rendre compte de leurs décisions. Et c'est au peuple de juger si l'intérêt public a été protégé ou non pendant que le gouvernement tenait ces rênes. Voilà ce que c'est qu'une élection.

On m'a demandé de fournir des exemples, mais il faut savoir que personne ne peut prédire avec certitude les circonstances précises pouvant justifier d'invoquer une disposition de protection de l'intérêt public. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il s'agit d'une disposition de temporisation — une soupape de sûreté. J'ai dit également qu'il fallait penser à la sécurité nationale et à l'intégrité de notre citoyenneté.

Les interdictions que prévoit ce projet de loi visent les personnes qui ont été récemment déclarées coupables d'une infraction ou ont été inculpées pour une infraction commise ici au pays ou à l'étranger. La réalité, c'est qu'il y a des endroits dans le monde où il n'y a pas de régime fonctionnel de justice pénale et où la primauté du droit a malheureusement disparue. Il y a des endroits où même le meurtre pourrait ne pas être reconnu comme étant un crime, surtout lorsqu'on parle de venger l'honneur de la famille. Ce sont des choses qui font souvent les manchettes. Si une personnalité résidant habituellement au Canada se trouvait à un tel endroit où un meurtre a été commis — peut-être même en se vantant du crime —, la disposition concernant l'intérêt public, grâce à son rôle de soupape de sûreté ou de moyen de temporisation, nous permettrait de prendre la décision voulue en matière de citoyenneté. La raison présiderait à l'attribution ou au refus de la citoyenneté à cette personne, et le gouvernement aurait à justifier sa décision.

Je tiens à rappeler qu'il s'agit d'un pouvoir extraordinaire auquel on ne recourrait que rarement et où, chaque fois, le gouvernement serait obligé de se justifier. La disposition de temporisation a une durée limite de cinq ans, ce qui permet à la personne de redemander la citoyenneté à la fin de cette période.

Sachez que la personne est réputée ne pas avoir droit à la citoyenneté parce que l'attribution de cette citoyenneté serait contraire à l'intérêt public. Cette personne conserverait le statut de résident permanent, avec les droits et les obligations qui y sont rattachés.

La quatrième disposition que j'aimerais aborder est celle qui concerne le serment. Il ne faut pas s'étonner à ce que le libellé du serment ait suscité toute une diversité d'opinions de la part des témoins que vous avez entendus. Vous qui avez affaire à des rapports et documents de toutes sortes savez tous que les questions de formulation représentent toujours un défi. Si je demande à 20 personnes, ou si vous-même vous demandez à 20 personnes de rédiger un serment, il est peu probable que toutes ces personnes nous présenteraient des recommandations qui se ressemblent.

À un moment donné, il faut se décider, à partir du meilleur consensus que l'on peut obtenir. C'est ce que nous avons fait. À mon avis, le serment figurant dans le projet de loi C-16 est un bon serment car il met le Canada, nos institutions et les valeurs que

100 per cent of my support. It represents the views of a majority and it will be a meaningful oath at the citizenship ceremonies that will take place across this country.

My comments on the oath lead me to one last point, Madam Chair. Let me be clear about the extensive consultations that went into this bill. It might be interesting for the committee to know that the previous government identified a need to update this in 1987. Our government has worked steadily towards this bill since 1994. We heard about possible changes from Canadians in many ways. The legislative processes leading to Bill C-16 involved substantial hearings, in which many groups participated, and to which many more submitted briefs, letters, and documents.

I have had the opportunity to meet personally with Canadians to hear their views, and I believe there is a general consensus — never unanimity, but a real consensus — on the provisions of Bill C-16. We have had a great deal of guidance from almost 25 years of judicial decisions, as well as the experience within the department. Our goal in Bill C-16 is to capture what Canadians want their citizenship to mean and how they want their citizenship law to work. Our goal is to bring Canada's citizenship laws as much in line as possible with the values of Canadians. We have achieved these goals, and the bill reflects what Canadians feel about citizenship issues. We want people to become citizens, and we want to encourage participation in Canadian society. However, we also want to be able to clearly say no to those who are not entitled to Canadian citizenship. We want to do so in a way that is fair and that has stood the test of judicial review throughout the 25 years since 1977.

I will introduce members of my department who have worked long and hard on the bill: Mr. Michel Dorais, Ms Joan Atkinson, Ms Rosaline Firth, and Mr. Eric Stevens. They are prepared to answer your questions in the hope that the committee will see to the timely passage of this bill.

**Senator Beaudoin:** I listened very carefully to what you said about the public interest. I agree that the executive branch of the state, which has the government in its hands, should have the discretion. What worries me, however, is the theory of vagueness that has been created around the interpretation of the Charter of Rights and Freedoms.

In the same manner as we have the theory of interpretation for the division of powers, the Supreme Court has stated certain theories. The term "public interest" is not defined, although it is used often, and jurisprudence is of the opinion that the interpretation of that broad expression may vary from one circumstance to another.

nous chérissons au premier plan. Je l'appuie sans réserve. Il représente les vœux d'une majorité et ce sera un serment que les gens pourront formuler sincèrement à l'occasion des cérémonies de citoyenneté qui auront lieu dans tout le pays.

Mes observations sur le serment m'amènent à un dernier point, madame la présidente. Je veux insister sur les vastes consultations qui ont entourées ce projet de loi. Sachez que le besoin d'actualiser cette mesure législative a été reconnu dès 1987 par le gouvernement antérieur. Notre gouvernement travaille sans relâche à l'adoption de ce projet de loi depuis 1994. Les Canadiens ont pu se faire entendre de bien des manières pour proposer des modifications. Le cheminement législatif du projet de loi C-16 s'est accompagné de nombreuses audiences où de nombreux groupes ont pu intervenir et qui ont permis de recevoir un nombre encore plus grand de mémoires, de lettres et de documents.

J'ai eu l'occasion de rencontrer personnellement les citoyens pour écouter leurs points de vue et j'estime qu'il existe un consensus général — l'unanimité est impossible, mais il y a un vrai consensus — sur les dispositions du projet de loi C-16. Nous avons pu nous inspirer considérablement des décisions judiciaires prises au cours de presque 25 ans et nous avons pu compter également sur l'expérience au sein du ministère. Nous voulons que le projet de loi C-16 tienne compte de ce que représente la citoyenneté pour les Canadiens et des vœux de ces derniers dans l'application de leurs lois en la matière. Nous voulons que la législation du Canada en matière de citoyenneté corresponde le plus possible aux valeurs que chérissent les Canadiens. Nous y avons réussi, car le projet de loi est le miroir des sentiments des Canadiens à l'égard de la citoyenneté. Nous voulons que les gens deviennent des citoyens et nous voulons encourager la participation à la société canadienne. Cependant, nous voulons également être en mesure d'opposer un refus catégorique à ceux qui n'ont pas droit à la citoyenneté canadienne. Et nous voulons le faire d'une manière qui est juste et que l'examen judiciaire ne pourra récuser, comme cela a été le cas pendant 25 ans depuis 1977.

J'aimerais vous présenter les fonctionnaires du ministère qui ont travaillé d'arrache-pied à ce projet de loi: M. Michel Dorais, Mme Joan Atkinson, Mme Rosaline Frith et M. Eric Stevens. Ils répondront volontiers à vos questions en espérant que le comité jugera bon d'adopter ce projet de loi en temps opportun.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai écouté très attentivement ce que vous avez dit à propos de l'intérêt public. Je conviens que c'est la branche exécutive de l'État, qui tient les rênes, qui devrait décider. Ce qui m'inquiète, toutefois, c'est la théorie de l'imprécision qui a été échafaudée autour de l'interprétation de la Charte des droits et libertés.

Dans le même sens que nous avons la théorie de l'interprétation pour la division des pouvoirs, la Cour suprême a énoncé certaines théories. Le terme «intérêt public» n'est pas défini, même s'il est souvent utilisé, et la jurisprudence laisse entendre que l'interprétation de cette expression générale peut varier selon les circonstances.

In criminal law, of course, it must be clear. However, in this case, we are concerned with administrative law. In the case of *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, the court referred to the fact of the interpretation.

**The Chairman:** Does the minister have a copy of this document from the people at the Library of Parliament? We had them research, over the weekend, judicial consideration of the term “public interest.”

**Senator Beaudoin:** The third paragraph states clearly that this theory applies not only to criminal law, but also to administrative law. We all agree with that. There is no problem. We also know that the executive is subject to the Charter of Rights — the cruise missile case is clear-cut.

Do you not think that the term “public interest” as in clause 21 and the third paragraph of subclause 22(3) is a little too vague? It says:

The order is final and, despite any other Act of Parliament, is not subject to appeal or review by any court.

There are many cases that will never go to court. I agree with that. There may be one case every ten years. I do not know. However, the minister has broad discretion concerning reasonable grounds. We find that in law very often. “In the public interest” may vary according to the circumstances. The Charter of Rights applies, even to acts of the executive.

Do you not think it is a little too vague? I am afraid that it will be challenged in court because it is drafted vaguely. Subclause 22(3), on the other hand, is very clear. “Despite any other Act of Parliament,” the order is final and is not subject to appeal or review by any court.

We do not often see access to the courts refused in our legislation. That is not very often stated in statutes. I have come to the conclusion that if we do not define “public interest,” the courts will define it for us. Is it not better for Parliament to define it more clearly?

**Ms Caplan:** Senator, let me share with you what the Supreme Court has said about the concept of public interest, because I think that it is helpful to the discussion. They have said that the general meaning of the phrase is a reference to a special set of values which are best understood from the point of view of the aggregate good and matters relating to the well-being of society.

**Senator Beaudoin:** Excuse me, which case is that?

**The Chairman:** I was going to ask the minister to clarify the case.

**Mr. Eric Stevens, Counsel, Legal Services, Department of Citizenship and Immigration:** The comment is from a dissenting judge in the *Morales* case, where there was a split on the issue. In

Bien sûr, dans le cas du droit criminel, il faut que l'interprétation soit claire. Toutefois, nous avons affaire ici au droit administratif. Dans l'affaire *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, la Cour se reporte au fait de l'interprétation.

**La présidente:** La ministre a-t-elle un exemplaire de ce document qui a été préparé par les gens à la Bibliothèque du Parlement? Nous leur avons demandé une recherche au cours du week-end sur les dimensions judiciaires de l'expression «intérêt public».

**Le sénateur Beaudoin:** Il est dit clairement au troisième paragraphe que cette théorie s'applique non seulement au droit pénal mais aussi au droit administratif. Nous en convenons tous. Il n'y a pas de problème là. Nous savons également que l'exécutif n'est pas soustrait à la Charte des droits — l'affaire des missiles de croisière est sans ambiguïté.

Ne croyez-vous pas que le terme «intérêt public» ainsi qu'il est évoqué à l'article 21 et au troisième paragraphe de l'article 22 est un peu trop vague? On peut y lire:

Le décret est définitif et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire.

Il y a de nombreux cas qui n'aboutiront jamais devant un tribunal. Je le reconnais. Il peut y avoir un cas tous les dix ans. Je n'en sais rien. Toutefois, le pouvoir discrétionnaire du ministère est vaste lorsqu'il est question de motifs raisonnables. On le constate très souvent dans les lois. Ce qui est «contraire à l'intérêt public» peut varier selon les circonstances. La Charte des droits s'applique, même aux décisions de l'exécutif.

Ne pensez-vous pas que c'est ici un peu trop vague? Je crains que la disposition sera contestée devant les tribunaux parce qu'elle est rédigée de façon imprécise. Par contre, le paragraphe 22(3), lui, est très clair. «Par dérogation à toute autre loi fédérale», le décret est définitif et non susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire.

Nos lois refusent rarement l'accès aux tribunaux. C'est très rare de le voir énoncer dans une loi. Je suis parvenu à la conclusion que si nous ne définissons pas «intérêt public», les tribunaux vont le faire pour nous. N'est-il pas préférable que le Parlement le définisse plus clairement?

**Mme Caplan:** Sénateur, dans le but d'enrichir notre discussion, permettez-moi de vous faire part de ce que la Cour suprême a dit à propos du concept de l'intérêt public. Ils ont dit que le sens général du terme renvoie à l'ensemble particulier de valeurs qui sont le mieux comprises sous l'aspect du bien collectif et se rapportent aux questions touchant le bien-être de la société.

**Le sénateur Beaudoin:** Si vous me permettez, de quelle décision parle-t-on?

**La présidente:** J'aimais justement demander des précisions au ministre à ce sujet.

**M. Eric Stevens, conseiller juridique, Services juridiques, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:** L'observation est celle d'un juge dissident dans l'affaire *Morales*, où il y a eu

this instance, the judge reviewed how “public interest” has been used over the years to give an indication of its meaning.

**Senator Beaudoin:** Was that the majority judgment or the dissenting opinion?

**Mr. Stevens:** There were three dissenting opinions. It is a dissenting judge speaking, but I would also note that it is a highly respected member of the bar. The Supreme Court of Canada judge is trying to summarize how the concept has been used and understood over the years.

I would also note that while it is true that the constitutional vagueness was discussed in *Morales*, it was also discussed in an administrative law context, which I find interesting. We in Justice have looked at this carefully.

There are other cases in other contexts that are also referred to in the parliamentary paper. At the very bottom of page 4, and on page 5, they talk about the *Daigle* case. I realize the interest at stake was different there, but that is an administrative law context. The court was looking at an important right, the right to privacy, and then at balancing that right against the public interest.

Departments are called upon, usually at the deputy minister level, to make a judgment call as to whether a disclosure may or may not be authorized in the public interest. In this instance, is each member of the Supreme Court willing to take a look at public interest and talk about whether it is a discretionary decision? Of course. Is it a broad discretion? Yes. Does it have limits? Yes. All of the judges go on to say that abuse of process or ignoring of relevant facts would lead to the striking down of a decision. Thus I find it interesting that in 1997, all the judges seemed to be willing to look at public interest in an administrative law context.

**Ms Caplan:** My understanding from the Department of Justice is that that phrase is a standard provision in our law. However, all of the laws, as you pointed out correctly, senator, are subject to our Constitution and our Charter, and we fully expect that any new provision, if used, will be tested.

Our advice from the Department of Justice is that everything in Bill C-16 meets our obligations and that we would be able to successfully defend its use, should we be challenged.

The test for that is always the grounds in the individual case. We said that we expect a test to be rare.

It is important, in my view, that when it is the responsibility of the government to defend the integrity of Canadian citizenship, to not have to say: “I am sorry, there is nothing we can do,” because technically, all the provisions of the legislation may have been met. There would thus be no ability for the government to act in the public interest. I think that would be wrong. I think it is absolutely essential, on something as important as Canadian citizenship, for the government to be able to act and to be held accountable for decisions in those exceptional and extraordinary cases.

décision partagée. Dans ce cas, le juge a passé en revue l'emploi du terme «intérêt public» au fil des ans en vue d'en circonscrire le sens.

**Le sénateur Beaudoin:** Parle-t-on ici du jugement rendu à la majorité ou de l'opinion dissidente?

**M. Stevens:** Il y a eu trois opinions dissidentes. C'est le juge dissident qui parle, mais je tiens à souligner que c'est un membre hautement respecté du Barreau. Le juge de la Cour suprême du Canada essaye de résumer comment le concept a été appliqué et compris au fil des ans.

Je voudrais aussi faire remarquer que, bien qu'il soit vrai qu'il a été question de l'imprécision constitutionnelle dans l'affaire *Morales*, elle a aussi été traitée dans un contexte de droit administratif, ce que je trouve intéressant. Nous, du ministère de la Justice, avons examiné le sujet de près.

Le document parlementaire mentionne aussi d'autres cas et d'autres contextes. Il décrit, à la page 4, l'affaire *Daigle*. Je comprends que l'intérêt en jeu était différent dans ce cas-là, mais c'est néanmoins un contexte de droit administratif. Le tribunal examinait un droit important, le droit à la vie privée, puis il essayait de trouver un juste milieu entre ce droit et l'intérêt public.

Les ministères, généralement au niveau du sous-ministre, sont appelés à décider s'il convient ou non d'autoriser la divulgation de certains renseignements dans l'intérêt public. Dans ce cas-ci, est-ce que chaque membre de la Cour suprême est prêt à examiner la question de l'intérêt public et à discuter pour déterminer s'il s'agit d'un pouvoir de décision discrétionnaire? Bien sûr. Est-ce un large pouvoir discrétionnaire? Oui. A-t-il des limites? Oui. Tous les juges disent aussi que l'abus du processus ou la négligence des faits pertinents entraînent l'annulation d'une décision. Je trouve donc intéressant qu'en 1997, tous les juges aient semblé intéressés à situer l'intérêt public dans un contexte de droit administratif.

**Mme Caplan:** D'après ce que j'ai compris du ministère de la Justice, c'est une phrase standard dans une disposition standard de notre loi. Cependant, toutes les lois, comme vous l'avez si justement souligné, sont assujetties à notre Constitution et à notre Charte, et nous nous attendons pleinement à ce que toute nouvelle disposition, si elle doit être appliquée, soit mise à l'épreuve.

L'avis que nous avons reçu du ministère de la Justice est que tout, dans le projet de loi C-16, est conforme à nos obligations et que nous serions en mesure de justifier son application s'il le fallait.

L'épreuve réside toujours dans les motifs liés à chaque cas. Nous l'avons dit, nous nous attendons à ce que ce soit rare.

Il est important, à mon avis, que lorsque le gouvernement devra défendre l'intégrité de la citoyenneté canadienne, il ne soit pas obligé de dire: «Désolé, nous n'y pouvons rien» parce que, techniquement parlant, toutes les dispositions de la loi pourraient avoir été respectées. Le gouvernement n'aurait donc pas la possibilité d'agir dans l'intérêt public. Je crois que ce serait une erreur. Je pense qu'il est absolument essentiel, pour quelque chose d'aussi important que la citoyenneté canadienne, que le gouvernement puisse agir et doit rendre compte des décisions qu'il prend dans ces cas exceptionnels et extraordinaires.

**Senator Beaudoin:** The mechanism does not worry me. I agree with that. It is not the government. We need a strong executive, of course. I agree with all of this.

My problem is that the power is nearly unlimited. Who will say that it is in the public interest? It is in the bill, but it is not precise. Perhaps it is difficult to be more precise. Who is going to do that? The courts. However, access to the court is barred.

**Ms Caplan:** As you pointed out, the courts, particularly as it relates to the Charter, will hear cases if they believe that that is their role. Therefore, there is no bar when it comes to the Charter of Rights and Freedoms or the Canadian Constitution. The provision in this bill is consistent with standard provisions in other pieces of legislation.

**Mr. Stevens:** Senator, I would make a point on the privilege clause, subclause 22(3). The Supreme Court of Canada, as perhaps you know, has referred to that as a full privative clause.

What does that mean? According to Sopinka in the 1997 case of *Pasiechnyk*, if a full privative clause is applied, then the decision of the tribunal is only reviewable if it is patently unreasonable or the tribunal has made an error in the interpretation of a legislative provision limiting the tribunal's powers. In either circumstance, the tribunal will have exceeded its jurisdiction.

My point is that, yes, there is a privative clause and I do certainly agree that Sopinka is saying, "Show deference, court. Do not interfere. Give deference to cabinet in deciding public interest matters," although there is still a role for the courts to play in the reviewing of decisions.

**Senator Beaudoin:** I agree with that. Of course, the court may intervene.

**Ms Caplan:** I would add one last thing. This is important as a question of principle. In our democratic procedure, and in the British parliamentary tradition, the question of who decides on the granting of citizenship is fundamental. The first Citizenship Act in Canada was passed in 1947 and it gave authority to the government to grant citizenship. We make the laws, and according to those rules, the government grants citizenship.

The courts have never been able to grant citizenship. It is a prerogative of the state, of the government. That is an important principle to maintain. That is the reason for the clause, because if it is important for government to be able to grant citizenship, and it is important for government to be able to deny, delay, revoke or annul citizenship under certain circumstances.

The provision in this bill of the ability to deny or delay citizenship in the public interest underlines that principle of the right of the state, rather than of the courts, to decide who will become a Canadian citizen.

**Le sénateur Beaudoin:** Le mécanisme ne m'inquiète pas. Je suis d'accord avec vous. Ce n'est pas le gouvernement. Il nous faut un exécutif vigoureux. Je suis parfaitement d'accord avec tout cela.

Mon problème, c'est que le pouvoir donné est quasi-illimité. Qui dira que c'est dans l'intérêt public? C'est dans le projet de loi, mais ce n'est pas précis. Peut-être est-il difficile d'être plus précis. Qui le fera? Les tribunaux. Mais l'accès aux tribunaux est bloqué.

**Mme Caplan:** Comme vous l'avez souligné, les tribunaux, particulièrement en ce qui concerne la Charte, entendront les causes qu'ils jugent relever d'eux. Par conséquent, leur accès n'est absolument pas bloqué lorsqu'il s'agit de la Charte des droits et libertés ou de la Constitution canadienne. La disposition que contient ce projet de loi est conforme aux dispositions standards d'autres lois.

**M. Stevens:** Monsieur le sénateur, j'aimerais dire quelque chose au sujet de la clause relative au privilège, au paragraphe 22(3). La Cour suprême du Canada, vous le savez sans doute, l'appelle la clause privative intégrale.

Qu'est-ce que cela signifie? Selon Sopinka, dans l'affaire *Pasiechnyk* en 1997, si une clause privative intégrale est appliquée, la décision du tribunal ne peut être revue que si elle est manifestement déraisonnable ou si le tribunal a fait une erreur d'interprétation d'une disposition législative limitant ses pouvoirs. Dans ces deux cas, le tribunal aura excédé ses compétences.

Là où je veux en venir c'est que, oui, il y a une clause privative, et je suis tout à fait d'accord que Sopinka dit: «Faites preuve de déférence, tribunal, n'intervenez pas. Laissez le Cabinet décider des questions d'intérêt public», bien que les tribunaux aient encore un rôle à jouer dans l'examen des décisions.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis d'accord avec cela. Bien sûr, le tribunal peut intervenir.

**Mme Caplan:** J'ajouterais une dernière chose. C'est une question de principe importante. Dans notre procédure démocratique, et dans la tradition parlementaire britannique, la question de savoir qui décide de l'octroi de la citoyenneté est fondamentale. La première Loi sur la citoyenneté du Canada a été adoptée en 1947, et elle habilitait le gouvernement à accorder la citoyenneté. Nous faisons les lois, et selon ces règles, c'est le gouvernement qui accorde la citoyenneté.

Les tribunaux n'ont jamais été habilités à octroyer la citoyenneté. C'est une prérogative de l'État, du gouvernement. Il est important de préserver ce principe. C'est la raison d'être de cette clause, parce qu'il est important que le gouvernement puisse octroyer la citoyenneté, et il est important qu'il puisse refuser, reporter, révoquer ou annuler la citoyenneté dans certaines circonstances.

La disposition de ce projet de loi, sur la capacité de refuser ou de retarder l'octroi de la citoyenneté dans l'intérêt public, fait ressortir ce principe du droit de l'État, et non des tribunaux, de décider qui peut devenir citoyen canadien.

**Senator Andreychuk:** Perhaps I could follow up on the public interest clause, but from a public policy point of view. It seems to me that public interest decisions, in all of the cases that I have been able to find, have been made in some context. We have known the subject matter, and we have said, within that subject matter, the executive has the right to exercise power in the public interest.

This bill is extremely troubling to me. It contains all the national security clauses where the executive can exercise its discretion in our national interest. If Canada is in any way threatened, if our security is threatened, if our national interest is threatened, clause 23 and following would cover that.

We go even further and add clause 28, with a whole host of other reasons, some of which I think are public interest and some of which are national security.

Then we have a new clause for public interest. You have said again that the kind of case to be addressed in the public interest would be a security problem. We have already got that covered in the national interest clauses, in clauses 23 and 28, so I ask you, what on earth will clause 21 be used against?

You have given us one more reason today. Someone may have committed a horrendous crime in a country where the judicial system does not maintain the rule of law. Are we now to analyze criminal justice systems elsewhere? That is not a test of security. That is a test of how we analyze other people's judicial systems. Is that what we are after? If so, why not define it that way? If we do not believe that a particular country's system falls within the rule of law, and if anyone commits a crime in that state, then we can say we will prohibit their gaining Canadian citizenship under this clause.

We need some context for public interest. Witnesses and committee members have been discussing occasions where governments quite rightly exercised the right to act in the public interest of the day. Popularly elected, democratic governments have made decisions on the basis of public interest, but time has proven that there were injustices committed in our own country. We had examples of the kinds of things we did in Canada which seemed very popular at the time. There was pressure to do certain things, those actions did not stand the test of time.

The courts will only analyze whether the law was followed after the fact. It is actually Parliament which is giving this carte blanche to the executive. I am concerned about giving any government carte blanche. I would rather have a context, a framework. I want to know exactly how the government will exercise this power in the public interest. My understanding is that this is the first time any piece of legislation has given a blanket power to defend the public interest without also giving a context.

**Le sénateur Andreychuk:** Peut-être pourrais-je continuer sur la clause de l'intérêt public, mais d'une perspective de politique gouvernementale. Il me semble que les décisions d'intérêt public, dans tous les cas que j'ai pu trouver, ont été prises dans un certain contexte. Nous avons cerné le domaine et nous avons décrété que, pour tout ce qui concerne ce domaine, l'exécutif a le droit d'exercer son pouvoir dans l'intérêt public.

Ce projet de loi m'apparaît extrêmement troublant. Il renferme toutes les clauses de sécurité nationale permettant à l'exécutif d'exercer un pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt national. L'article 23 et ceux qui suivent couvrent tout ce qui touche les menaces, quelles qu'elles soient, au Canada, à la sécurité, à l'intérêt national.

Nous allons même plus loin que cela et ajoutons l'article 28, qui prévoit toute une gamme d'autres motifs d'interdiction dont certains, je présume, sont dans l'intérêt public et d'autres relèvent de la sécurité nationale.

Et puis il y a une nouvelle clause qui vise l'intérêt public. Vous avez déjà dit que le genre de cas qui serait traité dans l'intérêt public porterait sur un problème de sécurité. C'est déjà prévu dans les clauses nationales, les articles 23 et 28, alors je vous demande à quoi diable servira l'article 21?

Vous nous avez donné un motif supplémentaire aujourd'hui. Quelqu'un peut avoir commis un crime abominable dans un pays dont le système judiciaire ne préserve pas la primauté du droit. Allons-nous maintenant nous mettre à analyser le système de justice pénale d'autres pays? Ce n'est pas un test de sécurité. C'est un test sur la façon de nous y prendre pour analyser les systèmes judiciaires d'autres pays. Est-ce que c'est ce que nous voulons? Le cas échéant, pourquoi ne pas le dire ainsi? Si nous pensons que le système d'un pays particulier ne préserve pas la primauté du droit, et si quiconque commet un crime dans ce pays, peut-être pouvons-nous alors dire clairement que cette clause lui interdit l'accès à la citoyenneté canadienne.

Il nous faut un certain contexte pour définir l'intérêt public. Les témoins et les membres des comités ont discuté de cas où les gouvernements ont exercé à juste titre leur droit d'agir dans l'intérêt public selon la conjoncture du moment. Les gouvernements élus par la population et de façon démocratique ont pris des décisions en se fondant sur l'intérêt public, mais le temps nous a bien montré que des injustices ont été commises dans notre propre pays. Il y a eu des actes commis au Canada qui, sur le coup, ont semblé très populaires. Des pressions ont été exercées pour que certaines choses soient faites, et ces actions n'ont pas bien passé le test du temps.

Les tribunaux ne feront qu'analyser après le fait si la loi a été respectée. C'est en fait le Parlement qui donne carte blanche à l'exécutif. Je m'inquiète quand n'importe quel gouvernement se fait donner carte blanche. Je préférerais qu'il y ait un contexte, un cadre de travail. Je veux savoir exactement comment le gouvernement exercera ce pouvoir dans l'intérêt public. À ce que je comprends, c'est la première fois qu'une disposition législative donne le pouvoir général de défendre l'intérêt public sans établir aussi un contexte.

**Ms Caplan:** I will give the example of a personal experience. Many years ago, I had the privilege of serving as Minister of Health in Ontario. There was a piece of legislation which required a public interest evaluation before a minister could grant a licence. It was clearly understood that a public interest evaluation was the obligation of the minister. The process and the procedures worked well.

That is why I said I am familiar with the approach. I understand the responsibility. I also understand the need for accountability, because in that case, anyone who was denied a licence was given reasons, and it was up to the applicant to decide to go public or not and have questions asked in Question Period if the decision was seen as unfair. It was up to the minister to state why the decision was made and why it was not in the public interest to grant that licence. Appropriate accountability existed.

You mentioned some moments in our history. I too look back over time and see our dark days. Those came before our Charter. Today we have not only the Constitution, we also have the Charter of Rights and Freedoms and an activist court. If any government dared to infringe on those rights and freedoms, Canadians would rally round to protect and defend the Charter.

In the context of decision-making, pre-Charter and post-Charter, there are two very different environments for testing public interest statements made by the government.

**Senator Andreychuk:** In 1947 we passed an act which left to the Crown the right to grant citizenship. I do not think anyone who came before this committee disagreed with that. In fact many said they came to this country because the rule of law made them feel safe and secure here.

How do you square this broad public interest with taking away a citizen's right to the security of living in Canada? I thought it a rather bold step by our government in 1977, and in keeping with our leadership on these issues, to say that since citizenship is an entitlement, we will not take it away simply by broad discretionary powers. We will not take away rights without people having access to a hearing and to due process. I was looking for this bill to raise the bar even higher, so that the distinction between those of us born here and those who come here is narrowed rather than widened.

How do you answer those people who say, "Yes, I was not born here. Yes, I came here. Yes, I know what a privilege it is — not a right, but a privilege — to live in this country. All I am asking is that whatever case is made against me, that I have a right to answer it"? That is, there must be due process of some sort.

**Ms Caplan:** Those provisions are in this bill. There is due process, and I am happy to go over it with you.

**Senator Andreychuk:** I am talking about the public interest issue.

**Mme Caplan:** Je vais vous donner l'exemple d'une expérience personnelle. Il y a bien des années, j'ai eu le privilège d'être au service du ministre de la Santé de l'Ontario. Il y a eu un projet de loi qui nécessitait une évaluation d'intérêt du public avant qu'un ministre puisse accorder un permis. Il était bien clair que l'évaluation d'intérêt public relevait de l'obligation du ministre. Le processus et les procédures ont bien fonctionné.

C'est pourquoi j'ai dit que je connais bien la démarche. Je comprends la responsabilité. Je comprends aussi la nécessité de rendre des comptes, parce que dans ce cas, quiconque à qui était refusé un permis s'en faisait donner les raisons, et c'était au demandeur de décider d'aller en public ou non et de poser des questions pendant la période de questions s'il jugeait la décision injuste. Il incombait au ministre de justifier la décision et de dire pourquoi il n'était pas de l'intérêt public d'octroyer ce permis. Il y avait donc des mesures appropriées de reddition des comptes.

Vous avez parlé de certains moments de notre histoire. Moi aussi, je reviens parfois sur le passé et je pense à nos périodes noires. Tout cela, c'était avant notre Charte. Aujourd'hui, non seulement avons-nous la Loi constitutionnelle, mais nous avons aussi la Charte des droits et libertés et un tribunal activiste. S'il y avait un gouvernement qui osait violer ces droits et libertés, les Canadiens se rallieraient pour protéger et défendre la Charte.

En matière de prise de décisions, avant et depuis l'avènement de la Charte, ce sont deux environnements très différents pour vérifier les déclarations que fait le gouvernement relativement à l'intérêt public.

**Le sénateur Andreychuk:** En 1947, nous avons adopté une loi qui donnait à l'État le droit d'accorder la citoyenneté. Je ne crois pas que ce comité ait entendu aucun témoin exprimer un désaccord avec cela. En fait, beaucoup ont dit qu'ils sont venus au Canada parce que la primauté du droit leur donnait le sentiment d'être protégés et en sécurité ici.

Comment faites-vous le lien entre cet intérêt public général et le rejet du droit d'un citoyen à la sécurité que représente pour lui la vie au Canada? J'ai trouvé assez hardie la mesure qu'a prise notre gouvernement en 1977, conformément à l'esprit de notre leadership sur ces questions, quand il a dit que la citoyenneté est un droit et que nous ne leur retirerons pas simplement en exerçant des pouvoirs discrétionnaires généraux. Nous ne retirerons pas des droits sans que les gens puissent être entendus et avoir une procédure de recours. J'espérais que ce projet de loi mettrait la barre encore plus haut, de manière à rétrécir plutôt qu'à creuser l'écart entre ceux d'entre nous qui sommes nés ici et ceux qui sont venus vivre ici.

Comment répondez-vous aux gens qui disent: «C'est vrai, je ne suis pas né ici. Oui, je suis venu vivre ici. Oui, je sais quel privilège c'est — pas un droit, mais un privilège — que de vivre dans ce pays. Tout ce que je demande c'est que, quoi qu'on me reproche, on me laisse y répondre»? Il doit bien y avoir une procédure de recours quelconque.

**Mme Caplan:** Ces dispositions sont dans le projet de loi. Il y a une procédure de recours et je veux bien l'examiner avec vous.

**Le sénateur Andreychuk:** Je parle d'intérêt public.

**Ms Caplan:** There is a public interest due process provision, and that is that the individual is notified by letter. They are able to make representations. They are presented with all of the facts and reasons why. The information that they submit is then forwarded to the cabinet and the Governor in Council. All of that, of course, as I said, must respect the Charter provisions. To suggest that there is no due process in the time-out provision is an inaccurate statement, in my opinion.

On another point that you made — and I want to restate this — what we are doing with the public interest provision is delaying access to citizenship. We are saying there is no constitutional right to citizenship. You are a permanent resident of Canada. If there is reason to believe that you acquired your permanent resident status fraudulently, there is a whole other procedure. Just because you are a permanent resident, you should not be able to get your citizenship on a technicality. We should not be required to give someone citizenship when we do not believe that person would uphold the integrity of the values of Canadian citizenship. The courts have also stated that there is no constitutional right to citizenship. I have described the public interest provision as a safety valve. Very few cases are anticipated, but I can assure you that, one, there is due process, and two, there is accountability for the use of that provision, and that is in accordance with our parliamentary tradition.

**Senator Andreychuk:** It seems to me you are talking about due process provisions in other clauses of the bill. I am talking about the public interest clause. You are informed of the grounds upon which your citizenship will be denied, but a case is made against you and deliberated in cabinet. How does one then try to make one's case? Only in writing, I suppose, with a letter saying, "I think these are the things you are discussing, and here is my assessment of it."

This is certainly not raising the bar. The changes in 1977 raised the bar. I think quite rightly. We said we wanted those not born here to have some security that citizenship would not be taken away from them and that there would be some due process. Lack of definition of the public interest and denial of access to the court unless there is a Charter violation reduces people's ability to make their case against an unknown charge.

**Ms Caplan:** I fundamentally disagree with you. I think that it is really an obligation of the Government of Canada to assure Canadians that there is value and integrity in Canadian citizenship and to stand accountable to those to whom we are not prepared to grant citizenship. They still have the ability to live in Canada as permanent residents. No one is taking that security away from them, but we are not prepared to welcome them into the Canadian family under certain circumstances that could become public if the individual chose to make it public. They would have the right to do that. The government would then stand fully accountable for

**Mme Caplan:** Il y a effectivement une disposition visant une procédure de recours dans l'intérêt public, et c'est que la personne est avertie par lettre. Il lui est possible de se défendre. On lui expose tous les faits et les motifs. L'information qu'elle soumet est ensuite transmise au Cabinet et au gouverneur en conseil. Tout cela, bien entendu, comme je l'ai dit, doit se faire conformément aux dispositions de la Charte. Il est donc, à mon avis, erroné de dire que la clause de délai ne prévoit pas de procédure de recours.

Au sujet d'un autre point que vous avez soulevé — et je veux réaffirmer ceci — la disposition relative à l'intérêt public retarde l'accès à la citoyenneté. Nous disons qu'il n'existe pas de droit constitutionnel en matière de citoyenneté. Vous êtes un résident permanent du Canada. S'il y a une raison de croire que vous l'êtes devenu de façon frauduleuse, il existe une autre procédure à suivre. Du simple fait que vous êtes résident permanent, vous ne devriez pas pouvoir obtenir votre citoyenneté en raison d'un détail technique. Nous ne devrions pas être tenu d'accorder à une personne la citoyenneté lorsque nous ne croyons pas que cette personne défendra l'intégrité et les valeurs associées à la citoyenneté canadienne. Les tribunaux ont également déclaré que la citoyenneté n'est pas un droit constitutionnel. J'ai décrit la disposition relative à l'intérêt public comme étant une soupape de sécurité. On s'attend à ce qu'il y ait très peu de causes mais je peux vous assurer que, dans un premier temps, il y a application régulière de la loi et, dans un deuxième temps, obligation de justifier l'utilisation de cette disposition, ce qui est conforme à notre tradition parlementaire.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que vous parlez des dispositions relatives à la procédure de recours dans d'autres articles du projet de loi. Je parle de la disposition relative à l'intérêt public. La personne est informée des raisons pour lesquelles sa citoyenneté canadienne sera refusée, mais un rapport la concernant peut être présenté au cabinet et y faire l'objet de discussions. Comment quelqu'un peut-il alors essayer de présenter ces arguments? Par écrit seulement, je suppose en disant: «Je crois qu'il s'agit là des choses dont vous discutez et voici l'évaluation que j'en fais.»

Cela ne fait assurément pas progresser les choses. Les changements apportés en 1977 ont fait le contraire, je pense très justement. Nous avons alors dit que nous voulions que les personnes qui ne sont pas nées ici aient quelque assurance de ne pas perdre leur citoyenneté et qu'il y aurait une procédure de recours. L'absence d'une définition de l'intérêt public et le refus d'accès aux tribunaux à moins qu'il y ait atteinte à un droit garanti par la Charte empêche les gens de faire valoir leur cause à l'égard d'une accusation dont ils ignorent l'existence.

**Mme Caplan:** Je suis fondamentalement en désaccord avec vous. Je pense que le gouvernement du Canada a vraiment l'obligation d'assurer les Canadiens qu'une valeur et une intégrité associées à la citoyenneté et d'être responsable devant les personnes auxquelles nous ne sommes pas prêts à accorder la citoyenneté. Elles peuvent toujours continuer à vivre au Canada comme résidents permanents. Personne ne leur enlève cette sécurité, mais nous ne sommes pas disposés à les accueillir dans la famille canadienne dans des circonstances qui pourraient être dévoilées si la personne décidait de les rendre publiques. Elle

making that decision. I think that is the role of Parliament. I think it is the role of the executive council. I do not think we should be turning decisions over to our courts which rightly belong, in a democratic process, with the democratically elected officials.

I do not share your concern. I see this as a clause that would be used rarely. The need has been identified. If you deny an opportunity for the government to delay citizenship, then what you are saying, senator, is, "Come on in. Let them in. Come here. You can be someone whom Canada does not want to accept." We can make the case, but we then have to say, "I am sorry, but technically you meet all the provisions of the act. You may not have a criminal conviction, but you could be a hate-monger. You could be a person who will incite hatred. We have not been able to convict you, and because you meet every technical aspect of the legislation, the government is required to grant you citizenship."

I do not think that is in the interest of Canadians. I think the majority of Canadians would say that the government must have the ability, in those rare cases, to say, "We are not ready to grant you citizenship yet." It is a time-out provision. We will review it again in five years. We will stand accountable for it. I think that is what Canadians expect of us.

**Senator Andreychuk:** I do not believe someone convicted of a major crime, or someone who is a security risk, or someone who does not meet the standards in clause 28 for eligibility, or someone who is under CSIS scrutiny, or someone who is the subject of RCMP scrutiny, or someone who is a risk to the security of Canada, should be allowed in. However, I —

**Ms Caplan:** We are saying there may be some who fall between the cracks in the existing legislation, and therefore it is in the public interest to have a clause that catches those situations. Then, using a mechanism that is fair, you would be able to stand publicly accountable and to state that this person has not been convicted of a crime, but he or she is not yet worthy of Canadian citizenship. These people fall through the cracks, but it is in Canada's interest to ensure that, even though they may not be clearly inadmissible according to the provisions of the legislation, we do not welcome them into the Canadian family. The government of the day would stand accountable for that decision. That is the public interest test, and I believe that it is appropriate for government to be able to act in the public interest.

We have identified a problem. We believe that there may be an occasional case, albeit rare, where we should have the legislated authority to deny Canadian citizenship for a period of time. This is for someone who falls through the cracks and does not meet the exact definitions of the other clauses. That is the intent.

aurait le droit de le faire. Le gouvernement devrait alors rendre entièrement compte de cette décision. Je crois que c'est le rôle du Parlement. Je crois que c'est le rôle du conseil exécutif. Je ne pense pas que nous devrions laisser le soin aux tribunaux de prendre des décisions qui appartiennent à juste titre, dans un processus démocratique, aux représentants élus démocratiquement.

Je ne partage pas votre crainte. Je pense que cet article serait rarement invoqué. Le besoin a été reconnu. Si vous refusez au gouvernement la possibilité de retarder l'octroi de la citoyenneté, vous dites alors, sénateur: «Venez. Laissez-les entrer. Vous pouvez être quelqu'un que le Canada ne veut pas accepter.» Nous pouvons défendre notre position, mais nous devons dire ensuite: «Je suis désolé, mais techniquement vous respectez toutes les dispositions de la loi. Il se peut que vous n'ayez pas été condamné au criminel, mais vous pourriez être un semeur de haine. Vous pourriez être une personne qui incitera à la haine. Nous n'avons pu vous condamner et parce que vous respectez tous les aspects techniques de la mesure législative, le gouvernement est tenu de vous accorder votre citoyenneté.»

Je ne crois pas que cela soit dans l'intérêt des Canadiens. Je crois que la plupart des Canadiens diraient que le gouvernement doit pouvoir, dans ces rares cas, décider que nous ne sommes pas prêts à accorder la citoyenneté. Il s'agit d'une clause de délai. Nous la reverrons dans cinq ans. Nous en serons responsables. Je crois que c'est ce à quoi s'attendent les Canadiens.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne crois pas qu'une personne qui est reconnue coupable d'un crime majeur ou une personne qui pose un risque pour la sécurité ou une personne qui ne satisfait pas aux critères établis à l'article 28 en ce qui a trait à l'admissibilité ou une personne qui fait l'objet d'une enquête menée par le Service canadien du renseignement de sécurité ou la Gendarmerie royale du Canada ou une personne qui pose un risque pour la sécurité du Canada devrait être acceptée. Cependant, je...

**Mme Caplan:** En ce qui concerne la loi actuelle, nous disons qu'il peut arriver qu'une personne passe à travers les mailles du filet et qu'il est donc dans l'intérêt public d'y intégrer une disposition pour remédier à la situation. Ainsi, au moyen d'un mécanisme équitable, vous seriez en mesure d'être responsable devant le public et de déclarer que cette personne n'a pas été reconnue coupable d'un crime mais qu'elle ne mérite pas encore de se voir attribuer la citoyenneté canadienne. Ces personnes passent à travers les mailles du filet, mais il y va de l'intérêt du Canada de faire en sorte que, même s'il se peut que les dispositions de la loi ne soient pas claires quant à leur inadmissibilité, nous ne les accueillons pas dans la famille canadienne. Le gouvernement du jour serait responsable de cette décision. Il s'agit du critère de l'intérêt public et j'estime qu'il est nécessaire pour le gouvernement d'être en mesure d'agir au nom de l'intérêt public.

Nous avons reconnu un problème. Nous croyons qu'il pourra arriver, quoique rarement, où la loi doive nous permettre de refuser la citoyenneté canadienne pendant une certaine période. Cela vise une personne qui passe à travers les mailles du filet et ne satisfait pas aux critères définis dans les autres dispositions. Telle est l'intention.

**Senator Andreychuk:** I think our difference of opinion lies simply in the fact that I believe “public interest” should be defined, and not a subjective test that is unknown to the citizen.

**Ms Caplan:** It is not a question of being unknown. It is known, and the case is made known to the individual under subclause 21(3). There is a requirement for the minister to notify the individual of the reasons and for the individual to then respond.

Then the case goes to the cabinet for determination after the individual has had a chance to respond.

**Senator Poy:** Did you say that those who are denied citizenship on the grounds of public interest can remain in Canada as permanent residents?

**Ms Caplan:** Yes, that is correct.

**Senator Poy:** If that is the case, how would the public interest of Canadians be served if the offender is still here, whether he or she has citizenship or not?

**Ms Caplan:** We uphold the integrity of Canadian citizenship by not granting it to an individual we believe does not deserve it — someone about whom we would have real concerns accepting into the Canadian family. People come here as landed immigrants, and the ability to apply for citizenship is defined in this bill, but it is not a constitutional right. An individual does not automatically receive citizenship. There are certain requirements — knowledge of the country, language, and attachment to Canada. This also represents the authority to prevent an individual — someone who, in another part of the world, committed a heinous crime that went unpunished because there was no judicial authority — from dishonouring Canadian citizenship. We must be able to give value to Canadian citizenship by saying, “Time-out: We are not prepared to grant citizenship to this individual at this time because it is not in the public interest to do so.” I believe Canadians expect us to be able to do that.

**Senator Poy:** If such individuals are so undesirable, why are they allowed to remain permanent residents of this country?

**Ms Caplan:** There are specific criteria for permanent resident status and for maintaining it. We will have an opportunity, when we discuss the immigration bill, to look at the provisions for revoking permanent resident status if someone has committed a serious crime for which he or she has been convicted in Canada, or elsewhere. We can then take steps to see that the permanent resident status is revoked.

This bill states that an individual will revert to permanent resident status. However, in this particular case, we are talking about someone who has not been convicted. It is unlikely that there would be an inquiry to remove permanent resident status. The question then becomes, are we prepared to welcome that individual as a full-fledged, equal member of the Canadian

**Le sénateur Andreychuk:** Je pense que notre différence d'opinion réside simplement dans le fait que, selon moi, il faudrait définir l'expression «intérêt public» et qu'il ne devrait pas s'agir d'un critère subjectif inconnu du citoyen.

**Mme Caplan:** Ce n'est pas là la question. Le paragraphe 21(3) parle d'un avis envoyé à la personne. Le ministre est tenu d'informer la personne des raisons et celle-ci peut alors lui faire part de ses observations au ministre.

C'est après qu'on s'adresse au Cabinet pour qu'il rende une décision une fois que la personne a eu la chance de répondre au ministre.

**Le sénateur Poy:** Avez-vous dit que les personnes qui se voient refuser la citoyenneté pour une raison d'intérêt public peuvent rester au Canada comme résident permanent?

**Mme Caplan:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Poy:** Si c'est le cas, comment l'intérêt public serait-il servi si le contrevenant reste ici qu'il soit ou non citoyen canadien?

**Mme Caplan:** Nous défendons l'intégrité de la citoyenneté canadienne en la refusant à une personne qui, selon nous, ne la mérite pas — une personne dont l'acceptation dans la famille canadienne nous poserait de véritables problèmes. Les gens viennent ici comme immigrants reçus et ce projet de loi décrit la capacité de présenter une demande de citoyenneté, mais il ne s'agit pas d'un droit constitutionnel. Une personne n'obtient pas automatiquement la citoyenneté. Il y a certaines exigences — la connaissance du pays et de l'une des langues officielles du Canada et l'attachement au Canada. La mesure législative vise aussi à empêcher une personne — quelqu'un qui, ailleurs dans le monde, a commis un crime pour lequel il n'a pas été puni faute d'autorité judiciaire — de porter atteinte à la citoyenneté canadienne. Nous devons être en mesure d'accorder de l'importance à la citoyenneté canadienne en disant que nous ne sommes pas prêts à accorder la citoyenneté à cette personne pour le moment au nom de l'intérêt public. Je pense que les Canadiens s'attendent à ce que nous puissions le faire.

**Le sénateur Poy:** Si ces personnes sont à ce point indésirables pourquoi leur permet-on de continuer de résider en permanence au Canada?

**Mme Caplan:** Il existe des critères précis en ce qui a trait au statut de résident permanent et de son maintien. Nous aurons l'occasion, lorsque nous discuterons du projet de loi concernant l'immigration, d'examiner les dispositions relatives à la révocation du statut de résident permanent si une personne a commis un crime grave pour lequel il a été condamné au Canada ou ailleurs. Nous pouvons alors prendre des mesures pour la révocation du statut de résident permanent.

Le projet de loi à l'étude prévoit que la personne redevient résident permanent. Toutefois, dans ce cas particulier, il est question d'une personne qui n'a pas été reconnue coupable. Il est improbable qu'une enquête aurait lieu pour lui retirer son statut de résident permanent. La question à se poser alors est de savoir si nous sommes disposés à l'accueillir dans le giron canadien

family — welcomed not only to the rights and privileges of Canadian citizenship, but also to call themselves Canadian; to represent Canada individually; or to run for public office?

**Senator Poy:** I will follow up on that with a hypothetical situation. Someone who is termed a “terrorist,” from a foreign country, comes to Canada and wants Canadian citizenship, but is denied. The person then stays in Canada as a permanent resident. In the meantime, or perhaps a few years down the road, a revolution occurs in that foreign country, and a new government is formed. Suddenly, the person is on the “right” side of the government. What happens then, when everything is overturned? How does one then define “public interest in Canada?”

**Ms Caplan:** Senator, we live in a world that is not free from conflict. The department relies on CSIS, the RCMP, and other international agencies to share information with us about who might be inadmissible. The Citizenship and Immigration Act has specific provisions on inadmissibility — criminal inadmissibility and national security inadmissibility. It is always a challenge to respond appropriately, because times do change. However, one of the reasons that the public interest provision in the Citizenship and Immigration Act includes a five-year limit is so that we can respond to those changing times.

**Senator Poy:** Can it be reviewed every five years?

**Ms Caplan:** Yes, it can.

**Senator Cools:** My question is about the oath of allegiance in relation to the public interest. Can you tell us why the term “public interest” is not included there? I understood that you spoke about inherent rights and stated that citizenship is a privilege. It is, quite frankly, a discretionary act of Her Majesty under the royal prerogative.

**Ms Caplan:** The legal opinion from the Department of Justice is that we may be in a position, if we do not have the public interest test, of being required to grant citizenship on technicalities. I will ask Mr. Stevens to expand on that. I agree it should be a discretionary act.

**Senator Cools:** Her Majesty’s minister, or any minister of the Crown, is expected to exercise the crown’s prerogatives only in the public interest. Those are the conditions of the royal prerogative.

**Ms Caplan:** That is correct.

**Senator Cools:** The law of the prerogative contains many prescriptions that the sovereign must exercise in the interests of the public. I wonder why the term “public interest” is in the bill at all. It seems to me that it could say, “If a minister is satisfied that there are reasonable grounds to believe that a person may not become a citizen.” The clause should say, “The minister is satisfied that there are reasonable grounds to believe that a person

comme membre de plein droit et égal, c’est-à-dire qu’elle jouirait non seulement des droits et privilèges conférés par la citoyenneté canadienne, mais qu’elle pourrait aussi se dire canadienne, qu’elle pourrait représenter le Canada individuellement ou briguer une charge publique.

**Le sénateur Poy:** J’aimerais vous soumettre un cas hypothétique. Quelqu’un de l’étranger qui est qualifié de «terroriste» arrive au Canada et demande la citoyenneté canadienne, qui lui est refusée. La personne demeure ensuite au Canada en tant que résident permanent. Entre-temps ou, peut-être, quelques années plus tard, il y a une révolution dans son pays d’origine, et un nouveau gouvernement est formé. Subitement, cette personne est du «bon» camp. Qu’arrive-t-il alors, quand tout est chamboulé? Comment définit-on alors l’«intérêt public» au Canada?

**Mme Caplan:** Sénateur, le monde dans lequel nous vivons est plein de conflits. Le ministère compte sur le SCRS, sur la GRC et sur des organismes internationaux pour partager avec lui les renseignements au sujet des personnes inadmissibles. La Loi sur la citoyenneté et l’immigration comporte des dispositions explicites au sujet de l’inadmissibilité — la non-admissibilité pour des raisons d’ordre criminel ou de sécurité nationale. C’est toujours un défi d’avoir la bonne réaction, parce que les situations évoluent effectivement. Toutefois, une des raisons pour lesquelles la disposition concernant l’intérêt public dans la Loi sur la citoyenneté et l’immigration inclut un délai de cinq ans est justement de pouvoir réagir à ces situations changeantes.

**Le sénateur Poy:** Le cas peut-il être soumis à un nouvel examen tous les cinq ans?

**Mme Caplan:** Oui, il le peut.

**Le sénateur Cools:** Ma question porte sur le serment d’allégeance en rapport avec l’intérêt public. Pouvez-vous nous dire pourquoi l’expression «intérêt public» n’est pas incluse ici? J’ai compris quand vous avez parlé des droits inhérents que la citoyenneté est un privilège. Il s’agit, pour parler en toute franchise, d’une mesure discrétionnaire de Sa Majesté prise en vertu de sa prérogative royale.

**Mme Caplan:** D’après l’avis juridique donné par le ministère de la Justice, nous pourrions nous retrouver dans l’obligation, si nous ne prévoyons pas le critère de l’intérêt public, de conférer la citoyenneté pour des questions de forme. Je demanderai à M. Stevens de vous donner plus de précisions à cet égard, mais je conviens avec vous qu’il s’agit d’une mesure discrétionnaire.

**Le sénateur Cools:** On s’attend que le ministre de sa Majesté ou tout ministre d’État n’exercera les prérogatives de la Couronne que dans l’intérêt public. Ce sont là les conditions d’exercice de la prérogative royale.

**Mme Caplan:** C’est juste.

**Le sénateur Cools:** Le droit rattaché à la prérogative comporte de nombreuses prescriptions auxquelles doit se conformer le souverain dans l’intérêt public. Je me demande pourquoi l’expression «intérêt public» figure dans le projet de loi. Il me semble qu’on pourrait dire: «Si un ministre est convaincu qu’il existe des motifs raisonnables de croire qu’une personne ne devrait pas avoir la citoyenneté». L’article du projet de loi devrait

ought not to become a citizen.” Why have the drafters added “not in the public interest?” The minister is already commanded by Her Majesty to exercise the prerogative in the public interest.

**Ms Caplan:** For the same reasons that unanimity is never achieved on any document that is produced. There are a number of different ways to say the same thing. We chose the “public interest” provision because we believe that people understand public interest responsibilities and the discretion of elected officials in government. I will ask Mr. Stevens to answer that further.

**Senator Cools:** Specifically, why does it not simply say, “The minister having reasonable grounds,” and then move on to the denial of citizenship?

**Mr. Stevens:** I think that that would be taking it a step further. It would be creating an even a broader discretion. There has already been talk about whether this discretion too broad. We think the phrase “public interest” has some meaning in this context. As you say, if it is implicit in the nature of the exercise of a prerogative power, then there is no harm in stating it explicitly.

**Senator Cools:** There is a whole set of problems with putting that phrase in the bill and then subjecting it to review by the courts. I am wondering why it is here. I am not convinced that it is especially prudent to include it, but that is not my main point.

I will move on to the oath of allegiance. I have been struck by the fact that Bill C-16, and you know that I have been fussing with this for a while, refers to the oath as the “Oath of Citizenship.” The oath of citizenship, which is really supposed to be an oath of allegiance, is not a statement of values. It is not a statement of sentiment. There has been a lot of discussion on what the oath should say.

My understanding is that the oath of allegiance is only supposed to have the newly created citizen declare allegiance to the supreme magistrate of the nation. In other words, individuals are swearing to accept the authority of the sovereign to raise taxes, to call them to war, or to put them in prison.

**Senator Grafstein:** What do you propose, senator?

**Senator Cools:** I propose that the original oath of allegiance was fine. There was no reason to alter it at all.

To come back to my original proposition, the oath of allegiance, as it has existed in Canadian citizenship for more than 130 years, is perfectly adequate. I must harp on it again — there is no need to change it.

I have traced these oaths over several years. I discovered that the 1977 act calls it an “Oath of Affirmation,” yet it is exactly the same oath as in the 1946 act. However, the 1946 act calls it the “Oath of Allegiance.” The 1868 act, which was the act of the Parliament of Canada respecting aliens and naturalization, says clearly in subsection 4(2) regarding the oath of residence that

dire: «Le ministre est convaincu qu’il existe des motifs raisonnables de croire que la personne ne devrait pas avoir la citoyenneté». Pourquoi les rédacteurs ont-ils ajouté l’expression «contraire à l’intérêt public»? Le ministre a déjà reçu l’ordre de Sa Majesté de n’exercer la prérogative que dans l’intérêt public.

**Mme Caplan:** Pour les mêmes raisons qu’on n’arrive jamais à s’entendre unanimement sur un document qui est produit. Il existe plusieurs façons différentes de dire la même chose. Nous avons choisi la formule de l’intérêt public parce que nous croyons qu’on comprend mieux les responsabilités rattachées à l’intérêt public et la discrétion des mandataires élus du gouvernement. Je vais demander à M. Stevens de vous donner une réponse plus poussée.

**Le sénateur Cools:** Plus particulièrement, pourquoi ne dit-on pas simplement: «Le ministre peut, s’il est convaincu qu’il existe des motifs raisonnables», puis parler d’interdire l’attribution de la citoyenneté?

**M. Stevens:** On irait ainsi beaucoup plus loin. Le pouvoir discrétionnaire serait encore plus grand. Des témoins ont déjà dit que ce pouvoir discrétionnaire était trop grand. Nous estimons que l’expression «intérêt public» a une certaine signification dans ce contexte. Comme vous dites, si l’exigence est implicite dans l’exercice de la prérogative, cela ne peut donc pas nuire de l’énoncer explicitement.

**Le sénateur Cools:** L’introduction de cette expression dans le projet de loi, puis d’un examen judiciaire, entraîne toute une série de problèmes. Je me demande pourquoi l’expression est là. Je ne suis pas convaincue qu’il est particulièrement prudent de l’inclure, mais là n’est pas ma principale préoccupation.

Je vais donc passer au serment d’allégeance. J’ai été frappée par le fait que le projet de loi C-16 — et vous savez que la question me tracasse depuis un bon bout de temps — appelle le serment un «serment de citoyenneté». Ce serment de citoyenneté, qui est censé être en réalité un serment d’allégeance, n’exprime ni des valeurs ni des sentiments. En fait, on a beaucoup discuté de ce que devrait dire le serment.

Si j’ai bien compris, le serment d’allégeance est uniquement censé être une déclaration dans laquelle le nouveau citoyen promet son allégeance à l’autorité suprême du pays. En d’autres mots, il reconnaît à sa souveraine le pouvoir de lever des impôts, de l’appeler sous les drapeaux ou de l’incarcérer.

**Le sénateur Grafstein:** Que proposez-vous, sénateur?

**Le sénateur Cools:** Je soutiens que le serment d’allégeance original convient parfaitement et qu’il n’y a pas de raison de le modifier.

Pour en revenir à ma proposition originelle, le serment d’allégeance, tel qu’il existe en citoyenneté canadienne depuis plus de 130 ans, est parfaitement convenable. Je reviens toujours là-dessus — il n’est pas nécessaire de le changer.

J’ai fait ma petite enquête sur ces serments. J’ai découvert que, dans la loi de 1977, on parle d’un «serment solennel», alors qu’il s’agit exactement du même serment que dans la loi de 1946. Toutefois, la loi de 1946 le qualifie de «serment d’allégeance». La loi de 1868, soit la loi du Parlement du Canada concernant les étrangers et la naturalisation, indique clairement, au

every such alien, in order to become entitled to the benefit of this act, shall also take and subscribe the following oath of allegiance.

The previous incarnations of the act said clearly that to acquire the benefits of the legislation, every alien person naturalized shall take and subscribe to the oath of allegiance. The Naturalization Act of 1868 refers in section 9 to the "Oath of Allegiance" and is in exactly the same form as the oath of allegiance embodied in the 1977 act and the 1946 act.

Therefore, minister, I am saying that during the drafting of the bill, somehow or other the term "oath of allegiance" became the "oath of citizenship." Many people now do not seem to know that the oath of citizenship is supposed to be the oath of allegiance. Now that it has become the oath of citizenship, other words are being injected. Perhaps in the interests of clarity, in historical continuity, and in the interests of unanimity on to whom Canadians owe allegiance, I say once again that the oath of allegiance should be clear, short, and untouched.

I followed Senator Joyal's argument as well. The Bill C-16 version of the oath of citizenship, which is supposed to be the oath of allegiance, contains a duality. It is two oaths in one. I am renewing my plea to the minister to leave the oath of allegiance as it was.

**Ms Caplan:** I addressed that in my opening remarks. I think that we have achieved a consensus. The oath now reflects the need to simplify and be concise. I think that it reflects the values of Canadians. I think that it is a good oath.

I do not think you will ever achieve unanimity, senator. I do not think there is unanimity on leaving it as it is. I do not think there is unanimity on changing it. We have been consulting on it for many years, and I think that what we have decided upon is good. It is important that we move forward with a new oath that enhances the role of Canada in the world.

**Senator Moore:** Minister, in clause 34 of the bill, the wording is "the form of the oath." Why do you say "the form of"? Is not a form something that we are completing for filing under the Income Tax Act or something? It is the oath. Why do we say "the form of"? To me, that implies something can be changed.

Personally, I think that the oath is a foundational document within the concept of Canadian citizenship. Your bill proposes to change it now, but if it were to be changed, it would need to be brought back to Parliament. Why are we saying "the form of the oath"? Why is not just "the oath is"?

**Ms Caplan:** My officials inform me that that is a technical drafting provision. The French is slightly different. It says, "dans les termes."

Those are drafting considerations in order that the French and English be consistent. They use drafting forms to make the drafters happy.

paragraphe 4(2) concernant la déclaration de résidence, que tout étranger, pour avoir droit aux avantages prévus dans la présente loi, doit aussi faire le serment d'allégeance que voici.

Les versions antérieures de la loi disent clairement que, pour avoir droit aux avantages prévus dans la loi, chaque étranger naturalisé devra faire le serment d'allégeance. La Loi de naturalisation de 1868 parle, à l'article 9, du serment d'allégeance, qui est exactement le même que celui qui est prévu dans la loi de 1977 et dans celle de 1946.

Par conséquent, madame la ministre, je dis que, durant la rédaction du projet de loi, le «serment d'allégeance» s'est transformé en «serment de citoyenneté». Bien des gens ne semblent pas actuellement savoir que le serment de citoyenneté est censé être un serment d'allégeance. Maintenant qu'il s'agit d'un serment de citoyenneté, d'autres mots viennent s'ajouter. Par souci de clarté, de continuité historique et d'unanimité quant à qui les Canadiens doivent l'allégeance, il faudrait peut-être que le serment d'allégeance soit clair, concis et inchangé.

J'ai également suivi l'argument avancé par le sénateur Joyal. La version du serment de citoyenneté prévue dans le projet de loi C-16, serment qui est censé être un serment d'allégeance, comporte une dualité. Il s'agit de deux serments dans un. Je supplie à nouveau la ministre de ne pas toucher au serment d'allégeance.

**Mme Caplan:** J'en ai parlé dans ma déclaration préliminaire. Nous avons, je crois, dégagé un consensus. Le serment reflète maintenant le besoin de simplifier et d'être concis. Je crois qu'il reflète les valeurs des Canadiens. J'estime qu'il s'agit d'un bon serment.

Je ne crois pas que vous arriverez à faire l'unanimité, sénateur. Je ne crois pas que la version actuelle fait l'unanimité. Sa modification ne fait pas non plus l'unanimité. Nous tenons des consultations à ce sujet depuis de nombreuses années, et je crois que ce que nous proposons est bon. Il importe d'avoir un nouveau serment qui mette en relief le rôle du Canada dans le monde.

**Le sénateur Moore:** Madame la ministre, à l'article 34 du projet de loi, il est question «des termes» du serment. Pourquoi parle-t-on des termes? Il est question ici du serment. Pourquoi parler des termes? On laisse entendre qu'il pourrait y avoir des changements.

Le serment est un document sur lequel s'appuie le concept de la citoyenneté canadienne. Votre projet de loi propose de le changer maintenant, mais s'il fallait le changer, il faudrait en saisir le Parlement à nouveau. Pourquoi parlons-nous des termes du serment? Pourquoi ne pas simplement dire que son texte se trouve à l'annexe?

**Mme Caplan:** D'après les fonctionnaires du ministère, il s'agit d'une disposition formelle de rédaction. En anglais, la formule est un peu différente. Il est question de «form of».

C'est rédigé ainsi pour que la version anglaise et la version française correspondent. Ce sont des formules de rédaction qu'on utilise pour contenter les rédacteurs.

**Senator Moore:** I do not accept that explanation. I want a reason. I can read as well as you or anyone else in this room. Do not tell me that it is a matter of drafting.

**Ms Caplan:** That is what they told me.

**Senator Moore:** That is not acceptable. It does not give me a reason.

**Ms Caplan:** I would also point out, senator, that it is exactly the same as in the existing act.

**Mr. Stevens:** That is the additional point I was going to make. I do not think that we are talking about a matter of substance here. Everyone will be able to understand what the oath is. It was in the original version, and the drafters saw no need to change it.

**The Chairman:** Is it perhaps written in that manner because when Her Majesty the Queen dies, the oath itself will have to be changed? Will it not still be in the same form with the addition of the sovereign of that time?

**Senator Beaudoin:** There is no emphasis on when a king or queen dies.

**Ms Caplan:** When I asked that question, I was informed that this was exactly the same as was in the previous act and that it was a drafting provision.

**Senator Joyal:** There is one additional element that I want to add to the views that have been expressed on the issue of the "public interest."

Essentially, public interest is linked to the elements that define a society, while national interest is linked to the elements that define a sovereign country.

The difficulty is that in dealing with issues related to society, it becomes a very delicate matter to frame a legal certainty for citizens when they apply for citizenship, or when they have to defend themselves in a case of revocation.

The court states in the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* case that a delicate balance must be maintained between societal interests and individual rights.

For me, that is essentially where the question lies. I personally have an uneasiness, which I believe other senators share, about ensuring that, as much as possible in a country where the rule of law is a fundamental principle, people understand the extent of their rights and the implications of decisions they may make to go beyond the norm. "The norm" is a fluid element, but how do people fight or argue against norms that are totally left to the discretion of one person? That one person is advised by the administration. You as the minister are advised by the administration — in this case by Mr. Stevens, Mr. Dorais, and Ms Frith. You must make the final decision, though, so you are both the judge and a party to that process.

That leaves the issue of due process in some doubt. There is an element of uncertainty. What are the norms that you would be

**Le sénateur Moore:** Je n'accepte pas cette explication. J'aimerais connaître la raison. Je peux lire aussi bien que n'importe qui. Ne me dites pas qu'il s'agit d'une question de rédaction.

**Mme Caplan:** C'est ce qu'on m'a donné comme raison.

**Le sénateur Moore:** C'est inacceptable. Ce n'est pas une véritable explication.

**Mme Caplan:** J'aimerais aussi souligner, sénateur, que c'est exactement la même terminologie que dans la loi actuelle.

**M. Stevens:** C'est l'autre point que j'allais ajouter. Il ne s'agit pas d'une question de fond. Tous pourront comprendre ce qu'est le serment. Il se trouvait dans la version initiale, et les rédacteurs ne voyaient pas le besoin de la modifier.

**La présidente:** Peut-être est-ce rédigé de cette manière parce que, lorsque Sa Majesté la Reine meurt, le serment comme tel devra être changé. Ne demeurera-t-il pas couché dans les mêmes termes lorsqu'on changera le nom du souverain?

**Le sénateur Beaudoin:** Aucun accent n'est mis sur le décès d'un roi ou d'une reine.

**Mme Caplan:** Quand j'ai posé cette question, on m'a répondu que la version était identique à celle de la loi antérieure et qu'il s'agissait d'une disposition de rédaction.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais ajouter autre chose aux vues qui ont été exprimées jusqu'ici au sujet de «l'intérêt public».

Essentiellement, l'intérêt public est lié aux éléments qui définissent une société, alors que l'intérêt national a rapport aux éléments qui définissent un pays souverain.

La difficulté, c'est que, lorsqu'il faut traiter de questions en rapport avec la société, il devient un peu délicat d'encadrer une certitude juridique pour les citoyens lorsqu'ils demandent la citoyenneté ou lorsqu'ils doivent assumer leur défense si cette citoyenneté est révoquée.

Dans l'affaire *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, le tribunal a statué qu'il faut maintenir un délicat équilibre entre les intérêts de la société et les droits individuels.

C'est essentiellement le cœur de la question. Personnellement, je ne me sens pas tout à fait à l'aise, comme d'autres sénateurs je crois, de faire en sorte que, dans un pays où la règle du droit est un principe fondamental, les gens comprennent le plus possible l'étendue de leurs droits et les répercussions des décisions qu'ils pourraient prendre au-delà de la norme. La «norme» est un élément fluide, mais comment contester des normes qui sont laissées entièrement à la discrétion d'une seule personne? Cette personne est conseillée par l'administration. Vous, en tant que ministre, êtes conseillée par l'administration — dans le cas présent, par MM. Stevens et Dorais et par Mme Frith. C'est à vous qu'il revient de prendre la décision finale, cependant, de sorte que vous êtes à la fois juge et partie.

Cela laisse planer de l'incertitude quant à la question de l'application régulière de la loi. Il y a un élément d'incertitude.

applying? What norms are suggested to you by your own officials? You make the final decision.

There is a sense that a lot of personal input is expected. As a previous minister, there was nothing I disliked more than making a decision without reliable, objective criteria to guide me.

I agree with you that such cases may be very rare and may never happen in your tenure as a minister, but that is not the point. The point is that we are dealing with the organization of a society that we praise as being based on certain fundamental principles.

Even if there is only one case, the significance of the decision lies in its power as a precedent. Society must be consistent in giving rights to people. That is why we feel so uncertain about your reassurance that there are few such cases or that the court is there to review a decision. That is not how we want to approach the definition of our rights. We are discussing revoking the citizenship rights of a person. The whole objective of the proposed legislation must be consistent with those fundamental principles.

My second point is on the oath. I recognize the prevailing sentiment that we should make the monarchy less visible. That is the talk. I am not afraid to say that. A serious question arises when we look at the citizenship oaths of other countries. The American oath is contained in their Constitution, so the terms cannot be changed on a whim.

An oath must say two essential things. The citizen must promise to abide by the rule of law as provided for in the Constitution. Second, the person is pledging allegiance to the political structure as enshrined in the perpetuity of the state. That is the purpose of the oath.

Because we tried to please everyone, we did not use a rational approach to defining the content of the oath. We tried to make it as neutral as possible to please as many people as possible, but this is not the proper approach to an oath which is bound to our very Constitution.

Our oath states that we are pledging allegiance to Her Majesty the Queen in right of Canada. In the Interpretation Act, a reference to Her Majesty the Queen, or His Majesty the King, or the Crown, is a reference to the sovereign of the United Kingdom, Canada, the other realms and territories, and the head of the Commonwealth.

The citizenship ceremony clearly contains a pledge of allegiance to the principle that our country is a constitutional monarchy. That must be reflected in the very wording of the oath.

I am sorry, minister, that you are laughing while I am addressing you, and I would like to have your attention. I would like to receive that respect from you.

Quelles sont les normes que vous appliqueriez? Quelles normes vous suggèrent vos propres fonctionnaires? C'est vous qui prenez la décision finale.

On a l'impression qu'on s'attend à beaucoup de participation personnelle. Comme à un de mes prédécesseurs, rien ne me déplaît autant que d'avoir à prendre une décision sans critères objectifs et fiables pour me guider.

Je suis d'accord avec vous que de pareils cas sont peut-être très rares et pourraient même ne jamais survenir durant votre mandat comme ministre, mais là n'est pas la question. L'essentiel est de savoir que nous traitons de l'organisation d'une société que nous louangeons parce qu'elle repose sur certains principes fondamentaux.

Même s'il n'y avait qu'un seul cas, l'importance de la décision réside dans l'influence qu'elle aura en tant que précédent. Il faut que la société soit cohérente dans sa façon de conférer des droits à ses membres. C'est pourquoi vos assurances répétées que ces cas sont très rares et que la décision peut être soumise à un examen judiciaire nous mettent si mal à l'aise. Ce n'est pas ainsi que nous souhaitons aborder la définition de nos droits. Il est question de révoquer les droits que confère la citoyenneté. Il faut que l'objectif global du projet de loi corresponde à ces principes fondamentaux.

Mon second point concerne le serment. Je suis conscient qu'on estime qu'il faudrait rendre la monarchie moins visible. C'est ce qui se dit. Je ne crains pas de le dire. Par contre, l'examen des serments de citoyenneté d'autres pays soulève une grave question. Le texte du serment américain se trouve dans la Constitution des États-Unis, de sorte que les termes ne peuvent en être modifiés pour un oui ou pour un non.

On doit retrouver deux éléments essentiels dans un serment. Le citoyen doit promettre de respecter la règle du droit telle que prévue dans la Constitution. Ensuite, il fait le serment de respecter la structure politique inscrite dans la perpétuité de l'État. C'est la raison d'être du serment.

Parce que nous avons essayé de plaire à tous, nous n'avons pas adopté une approche rationnelle pour définir la teneur du serment. Nous avons essayé de le rendre le plus neutre possible pour plaire au plus grand nombre, mais ce n'est pas la bonne façon d'aborder un serment qui est lié à notre Constitution.

Notre serment dit que nous promettons allégeance à Sa Majesté la Reine du droit du Canada. Dans la Loi d'interprétation, la mention de Sa Majesté la Reine ou de Sa Majesté le Roi ou de la Couronne désigne le souverain du Royaume-Uni, du Canada, des autres royaumes et territoires et le chef du Commonwealth.

La cérémonie de citoyenneté inclut de toute évidence une promesse d'allégeance au principe de la monarchie constitutionnelle. Il faut que le libellé même du serment en fasse état.

Je suis navré, madame la ministre, de voir que vous riez pendant que je parle, et j'aimerais bien que portiez attention à ce que je dis. J'estime avoir droit à au moins cette marque de respect.

**Ms Caplan:** Keep talking. I will be happy to answer your question.

**Senator Joyal:** Madam Chair, I understand that the minister has made up her mind and feels that I do not need to express anything.

**The Chairman:** Senator Joyal, I would appreciate it if you would continue with your question.

**Senator Joyal:** Thank you, Madam Chair. At your request, I will continue. When we do something which is so important to the definition of our rights and the symbolism of this country, the rationale should be well understood, not only by new citizens, but by all Canadians, because it is linked to the very respect for and understanding of how Canada is organized.

Pledging allegiance only to Canada is so general it could mean anything to anyone. The oaths of other countries always refer to the constitutional structure. We are pledging allegiance to the Constitution of Canada, because that is where our rights reside. The terminology should not be so broad that one does not understand exactly to what one is pledging allegiance.

Essentially, this bill should have had a preamble or a clause explaining what is encompassed in the meaning of citizenship and what rights and responsibilities are included. We must understand that this is not an ordinary bill, drafting rules for the use of an airport or a harbour. This bill is linked to the very nature of our country and how we understand it.

**Ms Caplan:** On the issue of individual citizenship rights, I repeat that there is no constitutional right to receive Canadian citizenship. Citizenship is a privilege extended by the state to those who are welcomed into the Canadian family. Requirements exist and are set out in this bill. There is a concern that individuals may fall through the cracks of the proposed legislation, and that, in the government's view, it would not be in the public interest — that is, in the interest of all Canadians — to grant citizenship to those people.

Those individuals would be notified of our intention not to grant citizenship. The department has identified this "crack," if you will, in the existing legislation. We believe, as Senator Cools said, that it is our prerogative and privilege to ensure that Canadian citizenship is granted only to those who meet all of the requirements that Canadians would expect. That is why we have added the provision on the public interest test. I think most Canadians will understand that, and that they will support the fact that the government will be fully accountable for any decision made under that provision.

I do not think you, senator, or any other thoughtful senator, would feel that we should have to grant citizenship on a technicality because an individual met all of the obligations of the law. The courts have clearly stated that citizenship is not a constitutional right. While we have tried to be as clear as we can

**Mme Caplan:** Continuez. Je répondrai avec plaisir à votre question.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, je crois savoir que la ministre a déjà pris sa décision et je ne crois pas qu'il soit utile d'aller plus loin.

**La présidente:** Sénateur Joyal, je vous serais reconnaissante de poursuivre votre question.

**Le sénateur Joyal:** Je vous remercie, madame la présidente. À votre demande, je vais poursuivre. Quand on fait quelque chose d'aussi important pour la définition de nos droits et le symbolisme du pays, il faudrait que non seulement les nouveaux citoyens, mais tous les Canadiens en comprennent bien les raisons, car cela a un rapport avec le respect porté à l'organisation du pays et avec la connaissance qu'on en a.

Promettre l'allégeance uniquement au Canada est si général que cela pourrait signifier n'importe quoi. Les serments des autres pays font toujours mention de la structure constitutionnelle. Nous faisons le serment d'allégeance à la Constitution du Canada, parce que c'est là que se trouvent énumérés nos droits. Les termes utilisés ne devraient pas être si vagues que l'on ne comprend pas exactement à quoi on promet allégeance.

Il aurait fallu essentiellement que le projet de loi à l'étude comporte un préambule ou une disposition expliquant ce qui est inclus dans la citoyenneté et quels droits et responsabilités en découlent. Il faut bien comprendre qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi ordinaire, de règles concernant l'utilisation d'un aéroport ou d'un havre. Le projet de loi à l'étude va au coeur même de notre pays et de la conception que nous en avons.

**Mme Caplan:** Pour ce qui est du droit individuel à la citoyenneté, je répète que la Constitution n'en prévoit pas. La citoyenneté est un privilège consenti par l'État à ceux qui sont les bienvenus dans le giron canadien. Il existe des exigences auxquelles il faut satisfaire, et ces exigences sont établies dans le projet de loi à l'étude. On craint que certains individus puissent passer à travers les mailles du filet tendu par le projet de loi. Le gouvernement estime qu'il serait contraire à l'intérêt public — c'est-à-dire à l'intérêt de tous les Canadiens — d'attribuer la citoyenneté à ces personnes.

Elles seraient avisées de notre intention de ne pas leur accorder la citoyenneté. Le ministère a repéré cette faille, si on peut l'appeler ainsi, de la loi actuelle. Nous estimons, comme l'a dit le sénateur Cools, qu'il est de notre prerogative et privilège de faire en sorte que la citoyenneté canadienne n'est accordée qu'à ceux qui satisfont à toutes les exigences auxquelles s'attacheraient les Canadiens. C'est pourquoi nous avons ajouté la disposition prévoyant le critère d'intérêt public. Je crois que la plupart des Canadiens comprendront la raison d'être de cette insertion et qu'ils appuieront le fait que le gouvernement doit rendre des comptes complets sur toute décision prise en vertu de cette disposition.

Je ne crois pas que vous, sénateur, ou tout autre sénateur sérieux, accepteriez que la citoyenneté soit accordée pour des questions de forme parce qu'une personne satisfaisait à toutes les obligations imposées par la loi. Les tribunaux ont clairement statué que la citoyenneté n'est pas un droit constitutionnel. Bien

on who is entitled to apply for Canadian citizenship, we have also identified the exceptional circumstances where we would want to be able to delay granting it.

You also mentioned revocation. It is important to restate that citizenship will not and cannot be taken away from people unless they knowingly lied or misrepresented the facts in order to receive it, and where, if the truth had been told, they would not have been eligible.

I say those who talk about second-class citizens are wrong. There is no such thing in Canada. When you rightly receive Canadian citizenship, you are equal to those who were born here and those who have chosen Canada. However, if you lied in order to receive Canadian citizenship, if you knowingly falsified documents, if you did not tell us who you were, if you deliberately came to this country to hide, then we, senators and colleagues, have an obligation to ensure that the law allows us to take citizenship away from those not entitled to it in the first place. Canadians expect that of us.

The system has been in place since 1977 and has been tested. The courts have said it meets the test of the Constitution and of the Charter of Rights and Freedoms. It is fair. There is due process. It works. This bill does not change it in any way, and it should not, in my view.

As to the oath, we just have a disagreement. I believe that the oath represents a consensus of Canadian opinion. I have said it is not unanimous. I respect your point of view. I simply do not agree with you. I do not think we could find unanimity on an oath at this time, and I think it is something that, as part of our development as a nation, will always plague us. Everyone has a different view on what the oath should say. However, I think there has been sufficient consensus and sufficient scrutiny of the oath that is proposed in Bill C-16. I think it is worthy of support and passage. I attend the citizenship ceremonies. I know how meaningful they are, and I know how meaningful it will be for people to repeat this oath as part of becoming a Canadian citizen.

**Senator Grafstein:** I am not a member of this committee, but I have a lively interest in the subject matter. First, perhaps your officials could give us a written reference on the question of the translation of subclause 18(1). We came across what we thought was a drafting error. I do not want to take up your precious time now by having you elaborate, but some of us felt that the French translation did not really reflect the English version. Perhaps you might give us some thoughts about that in writing.

I have one new topic, and then I will return to the public interest question. The new topic is very simple. It is clause 14. I listened carefully when you talked about citizens not losing their citizenship without notice, but under clause 14 they do. They can lose it without their knowledge and without notice. That strikes me as being unfair. When your officials were asked about that, they said, "Well, someone can check with us, and we would let

que nous nous soyons efforcés d'être aussi clairs que possible sur qui peut demander la citoyenneté canadienne, nous avons également repéré les circonstances exceptionnelles dans lesquelles nous voudrions pouvoir la refuser à quelqu'un.

Vous avez aussi mentionné les révocations. Il importe de répéter que la citoyenneté ne sera pas et ne peut pas être révoquée à moins que les personnes visées aient sciemment fait de fausses déclarations en vue de l'obtenir et que, si la vérité avait été connue, elles n'auraient pas été admissibles.

Ceux qui parlent de citoyens de second ordre ont tort. Cela n'existe pas au Canada. Quand vous obtenez à bon droit la citoyenneté canadienne, vous êtes l'égal de ceux qui sont nés ici et de ceux qui ont choisi le Canada comme pays. Toutefois, si vous avez menti en vue d'obtenir la citoyenneté canadienne, si vous avez délibérément falsifié des documents, si vous ne nous avez pas dit qui vous étiez, si vous êtes sciemment venu ici pour vous cacher, alors nous, les sénateurs et les collègues, sommes obligés de faire en sorte que la loi nous permette de révoquer la citoyenneté à laquelle vous n'aviez pas droit au départ. Les Canadiens s'attendent que nous le feroons.

Le régime est en place depuis 1977 et a fait ses preuves. Les tribunaux ont jugé qu'il n'était pas contraire à la Constitution et à la Charte des droits et libertés. Le régime est juste. Il existe des voies régulières de droit. Il fonctionne. Le projet de loi à l'étude ne le modifie en rien, et c'est ainsi que cela devrait être selon moi.

Quant au serment, nous sommes simplement en désaccord. Je crois que le serment représente un consensus de l'opinion canadienne. J'ai dit qu'il n'y avait pas d'unanimité. Je respecte votre point de vue. Je ne suis tout simplement pas d'accord avec vous. Je ne crois pas qu'il soit possible de faire l'unanimité au sujet du serment en ce moment et je crois que c'est là quelque chose que nous traînerons constamment comme un boulet, à mesure que se développe le pays. Chacun a une opinion différente de ce que devrait être le serment. Toutefois, le texte du serment proposé dans le projet de loi C-16 a fait l'objet d'un consensus et d'un examen suffisants. Je crois qu'il mérite notre appui et qu'il faudrait l'adopter. J'assiste aux cérémonies de remise des certificats de citoyenneté. Je sais à quel point elles ont de l'importance et à quel point le serment prêté par les nouveaux citoyens canadiens est sérieux.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne fais pas partie du comité, mais je m'intéresse vivement au sujet. Tout d'abord, vos fonctionnaires pourraient peut-être nous fournir une référence écrite en ce qui concerne la traduction du paragraphe 18(1). Nous croyons avoir relevé une erreur de rédaction. Je ne souhaite pas absorber votre précieux temps maintenant en vous demandant des précisions, mais certains d'entre nous estiment que la version française ne correspond pas tout à fait à la version anglaise. Vous pourrez peut-être nous faire part de vos réflexions à ce sujet par écrit.

J'ai une autre question, nouvelle, que j'aimerais aborder avec vous, après quoi je reviendrai à celle de l'intérêt public. La nouvelle question est fort simple. Il s'agit de l'article 14 du projet de loi. J'ai écouté avec soin ce que vous avez dit au sujet des citoyens qui ne perdraient pas leur citoyenneté sans en être avisés, mais l'article 14 du projet de loi prévoit exactement le contraire. On peut perdre la citoyenneté sans même le savoir et sans en être

them know.” However, essentially, people could discover at age 28 that because they were not resident for three years previously, according to that provision they will have lost their citizenship, and they will have no way of restoring it other than by a specific application to the Crown. Perhaps you could deal with that, because there is no notice. The only notice is a public document.

I want to turn to the more intriguing question of public interest. Again, minister, you have us at somewhat of a disadvantage. We asked you and your officials to present us with a very careful analysis of the public interest. To this time, unfortunately — I have to criticize myself — I have not had an opportunity to read all the cases dealing with public interest, particularly *McAllister*, which was referred to this morning. Therefore, I am at a disadvantage in whatever I say here through not having looked at all the law. However, that has not prevented me from venturing forth in the past.

I listened very carefully to your interpretation, or your officials’ interpretation, of the Supreme Court of Canada decision in *Morales*. In *Morales*, the majority, including now Chief Justice McLachlin, felt that the public interest definition was so vague that it ended up, as senators on the other side said, creating exactly the situation that you did not want — nor do we. I am sure that no one on this side or on the other side wants to give the judiciary the full right to define what we consider to be the public interest. That is the role of legislators. As a matter of fact, former Mr. Justice Lamer said precisely that. He said:

The term gives the courts unrestricted latitude to define any circumstance as sufficient to justify pre-trial detention.

That was the subject matter of the case.

The term creates no criteria to define these circumstances.

In effect, you have not spent time defining, curtailing or establishing what is meant in the context of the bill. Senator Joyal made a very good suggestion about a precise preamble, which would help. Even Mr. Justice Gonthier agreed with the Chief Justice in that decision. He said that there has to be a balance between society’s interests and individual interests, but even in that decision he agreed with the final conclusion.

By the way, I never like to talk to you as the minister. I like to talk to the ministry, because when this matter comes forward again, we may be around, but we have seen seven or eight — maybe nine — ministers of the Crown in your chair since I have been here. I am not so interested in your good intentions, although I respect them and I know your heart is in the right place.

avisé. Cela me semble injuste. Quand vos fonctionnaires ont été interrogés à ce sujet, ils ont dit: «Ils n’ont qu’à se renseigner auprès de nous, et nous le leur dirons». Toutefois, des personnes pourraient découvrir essentiellement, le jour de leur vingt-huitième anniversaire, que, parce qu’elles n’ont pas résidé au Canada pendant trois ans auparavant, selon cette disposition, elles ont perdu leur citoyenneté et elles n’auront aucun moyen de la faire réintégrer, sauf en en faisant la demande particulière à la Couronne. Vous pourriez peut-être régler cette situation, car il n’y a pas d’avis. Le seul avis donné est un document public.

Je tiens à revenir sur la question plus intrigante de l’intérêt public. À nouveau, madame la ministre, vous avez l’avantage sur nous. Nous vous avons demandé, à vous et à vos fonctionnaires, de nous présenter une analyse très poussée de l’intérêt public. Malheureusement, jusqu’ici — j’avoue que je suis fautif —, je n’ai pas eu l’occasion de lire toutes les causes traitant de l’intérêt public, particulièrement l’affaire *McAllister*, à laquelle on a fait allusion ce matin. Par conséquent, je suis défavorisé au départ en ce sens que, quoi que je dise, je n’aurai pas examiné toute la législation. Toutefois, cela ne m’a jamais arrêté.

J’ai suivi attentivement l’interprétation que vous ou vos fonctionnaires faites de l’arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Morales*. Dans cette décision, la majorité des juges, y compris l’actuel juge en chef McLachlin, estimaient que la définition d’intérêt public était si vague qu’elle entraînait, comme l’ont fait remarquer les sénateurs d’en face, justement la situation qu’on souhaitait éviter. Je suis convaincu que les sénateurs assis à la table ne souhaitent pas conférer à la magistrature le droit intégral de définir ce que nous considérons être l’intérêt public. C’est là le rôle du législateur. En fait, l’ex-juge Lamer l’a bien exprimé. Il a dit:

Ce terme donne aux tribunaux toute latitude pour conclure qu’une situation donnée peut justifier la détention avant le procès,

C’était sur cette question que portait l’affaire.

[...] mais il n’énonce pas de critères permettant de circonscrire ces situations.

En fait, vous n’avez pas consacré de temps à définir, à circonscrire ou à établir ce qu’on entend par là dans le contexte du projet de loi. Le sénateur Joyal a fait une excellente suggestion en proposant l’ajout d’un préambule précis, ce qui serait utile. Même le juge Gonthier était d’accord avec le juge en chef dans cette décision. Il a dit qu’il fallait qu’il y ait un équilibre entre les intérêts de la société et les droits individuels, mais, même dans cette décision, il était d’accord avec la conclusion finale.

Soit dit en passant, je n’ai jamais aimé vous parler en tant que ministre. Je préfère discuter avec les porte-parole du ministère parce que, lorsque cette question reviendra sur le tapis, nous serons peut-être encore là, mais, soyons francs, nous avons vu sept ou huit — peut-être neuf — ministres d’État occuper le fauteuil où vous vous trouvez depuis que je suis là. Vos bonnes intentions ne m’intéressent pas tant que cela, bien que je les respecte et que je sache que votre cœur est à la bonne place.

I am not really interested in your fine intentions or your responsibility, but rather, I am interested in what the law says to guide a successor minister who may not have or maintain your philosophy, which I respect and admire. That is my concern. My concern is not to give the ministry such a discretion over the highest honour we can confer in this country — the right of citizenship. There is no higher honour.

Again, the courts are saying, "Please, Parliament, constrain yourself and give us guidelines. Give us some determining factors; do not let us be "free wheeler-dealers."

I have a one or two suggestions, because it is easy to criticize but more difficult to encapsulate what is necessary. For instance, Justice Gonthier said that flexibility and vagueness are not synonymous in this test, and therefore it has the dual requirements of public interest and necessity. Perhaps the word "necessity" might be more prescriptive. "Necessity" has some very interesting definitions under the law. Perhaps the word "integrity" might be included.

I understand that it is a problem to deal with those cases that impugn the integrity of citizenship and yet are difficult to define. I understand that. Minister Caplan said it so eloquently: "The public interest shall include security, integrity, public necessity and respect for our citizenship." I do not want to be a fellow citizen with someone who is an untried war criminal. I do not want to sit beside Mr. Milosevic, who will not have been tried in any criminal court. I do not want Mr. Pinochet to come to this country. I agree with you, but we are different from the likes of Mr. Milosevic and Mr. Pinochet because we have the written rule of law.

I urge you, minister, and your creative officials, to help us in this, because we all want the same thing. The problem is that we are a country of the rule of law, and we have seen an explosion of human emotion in Canada about precisely this issue in the last few days. Thus, I hope that your officials will give you some greater guidance on grappling with it.

The Supreme Court, based on the facts, does not currently support your contention in my view. Your officials even had to refer you to a minority judgment to sustain your position. Surely, we need stronger support for such an important piece of proposed legislation.

**Ms Caplan:** I will speak to clause 14, to which you referred, on the loss of citizenship. It is important for us to understand exactly what we are dealing with, and I quote:

A person who acquires citizenship because the person was born, outside Canada, and of a parent having, at the time of the person's birth, citizenship either as a result of the parent's birth outside Canada after February 14, 1977 or as a result of the registration under prior legislation, after that date, of a parent's birth outside Canada loses citizenship on attaining 28 years of age, unless the person applies to retain

Je ne m'intéresse pas vraiment à vos bonnes intentions ou à votre responsabilité, mais plutôt à ce que la loi dit pour guider votre successeur, qui aura peut-être les mêmes principes que vous, principes que je respecte et que j'admire. Voilà ce qui me préoccupe. J'aimerais éviter de donner au ministère autant de pouvoir discrétionnaire sur qui a droit au plus grand honneur que peut conférer le Canada, soit le droit à la citoyenneté. Il n'y a pas de plus grand honneur.

À nouveau, les tribunaux nous demandent, nous du Parlement, de faire notre travail et de leur donner des lignes directrices, des critères qui leur permettront de se prononcer, de ne pas les laisser pendre dans le vide.

J'ai une ou deux suggestions à faire, car il est facile de critiquer mais beaucoup plus difficile de résumer l'essentiel. Par exemple, le juge Gonthier a dit que souplesse n'était pas synonyme d'imprécision dans ce critère, et c'est pourquoi on parle à la fois d'intérêt public et de nécessité publique. Le mot «nécessité» est peut-être plus normatif. La loi comporte des définitions fort intéressantes du terme «nécessité». On pourrait peut-être inclure le mot «intégrité».

Je suis conscient qu'il est difficile de circonscrire des situations où l'intégrité de la citoyenneté est menacée. Je comprends cela. La ministre Caplan l'a dit fort éloquentement: «L'intérêt public inclura la sécurité, l'intégrité, la nécessité publique et le respect de notre citoyenneté». Je ne voudrais pas être le concitoyen d'un criminel de guerre qui n'a pas subi son procès. Je ne souhaite pas m'asseoir à côté de M. Milosevic, qui n'aura pas subi de procès en cour criminelle. Je ne veux pas de M. Pinochet dans mon pays. Je suis d'accord avec vous, mais nous sommes différents des Milosevic et Pinochet justement parce que nous avons ces règles écrites du droit.

Je vous exhorte, vous en tant que ministre et vos fonctionnaires inventifs, de nous aider dans cette tâche, parce que nous souhaitons tous atteindre le même but. Le problème, c'est que nous sommes un pays où règne la règle du droit, et le Canada est pris dans une tempête d'émotions à ce sujet même depuis quelques jours. J'espère donc que vos fonctionnaires seront de meilleur conseil pour vous aider à régler la question.

Selon les faits, la Cour suprême n'appuie pas actuellement ce que vous dites. Vos fonctionnaires ont même dû vous renvoyer à un jugement minoritaire pour soutenir votre position. Il faut assurément un appui beaucoup plus solide pour un projet de loi d'une pareille importance.

**Mme Caplan:** Je vais parler de l'article 14, auquel vous avez fait allusion, concernant la perte de la citoyenneté. Il importe de comprendre exactement ce dont il est question, et je cite:

La personne qui a la citoyenneté du fait de sa naissance à l'étranger d'un père ou d'une mère ayant la qualité de citoyen du fait de leur propre naissance à l'étranger, soit qu'elle ait eu lieu après le 14 février 1977, soit qu'elle ait été enregistrée après cette date en conformité avec la législation antérieure, la perd le jour de son vingt-huitième anniversaire à moins qu'elle n'ait fait une demande au ministre pour la

citizenship and has resided in Canada for at least 1,095 days during the six years before so applying.

Clearly, we are dealing with an individual with potentially no attachment to Canada — born outside Canada, and parents born outside Canada. They have an inherited right to apply for and to maintain their Canadian citizenship, provided that they have an attachment to Canada. It is required that at some point in their 28 years, they have lived in Canada for three years — 1,095 days — out of six. That same rule applies to those who come to Canada and apply for citizenship. We are saying that by virtue of your parents' citizenship, we will give you citizenship until the age of 28, but then you have to choose to establish an attachment to Canada.

**Senator Grafstein:** It is 22, minister, because the clause indicates six years before the age of 28.

**Ms Caplan:** They apply by the age of 28, so by the age of 25, or six years before that. It does not have to be 1,095 consecutive days, but some time within the six years. For example, if a person comes to Canada at the age of 25, lives here for three years, and has a strong attachment to and establishment in Canada, citizenship is maintained in perpetuity. If, on the other hand, the person has the opportunity to maintain citizenship, but does not take advantage of that by establishing any attachment to Canada — by never contacting, or registering with, a consulate, embassy or high commission — what is our obligation to that individual?

In my view, we have to advertise to inform them of their obligations if they wish to maintain their citizenship — we do that. Anyone who enters an embassy, high commission or consulate is given information, especially if they say, "I am the child of a Canadian citizen and I came in to pick up my citizenship papers, because I have to apply." They are told then what the requirement is for maintaining citizenship. That is because one of the values in Bill C-16, as in the legislation before it, is a requirement for "attachment to Canada."

We have said that we want people who know our country, who have lived in our country, and who have an attachment to our country. We have planned a special publicity campaign in conjunction with this proposed legislation, and we send out information from time to time to let people know what the rules are for maintaining their citizenship.

I can assure the honourable senator that I have visited our consular posts abroad. Anyone who walks into one of our consulates has the opportunity to speak with an official who has responsibility for the citizenship file. They can receive the citizenship certificate at one of our overseas posts. This happens several hundred times each year in most of the posts for children

conserver et qu'elle ne justifie de sa résidence au Canada pendant au moins 1 095 jours au cours des six ans qui ont précédé la date de sa demande.

De toute évidence, il est question d'une personne susceptible de n'avoir aucune attache avec le Canada — elle est née à l'étranger, de parents nés aussi à l'étranger. Elle a hérité du droit de demander et de conserver la citoyenneté canadienne, à condition d'avoir des attaches avec le Canada. On exige que dans les six ans qui précèdent son vingt-huitième anniversaire, elle ait habité au Canada pendant trois ans, c'est-à-dire pendant 1 095 jours. La même règle s'applique à ceux qui immigreront au Canada et demandent la citoyenneté. Nous disons ainsi qu'en raison de la citoyenneté de vos parents, nous vous conférons la citoyenneté jusqu'à l'âge de 28 ans, mais qu'il vous faudra, à la date anniversaire, décider si vous voulez avoir des attaches avec le Canada.

**Le sénateur Grafstein:** Jusqu'à 22 ans, madame la ministre, puisque, selon l'article du projet de loi, le séjour doit se faire dans les six ans qui précèdent le vingt-huitième anniversaire.

**Mme Caplan:** Elle présente la demande avant son vingt-huitième anniversaire, de sorte qu'à l'âge de 25 ans au plus tard, il faut qu'elle ait pris sa décision. Il n'est pas nécessaire que les 1 095 jours de séjour soient consécutifs, mais il faut que la personne ait résidé au Canada pendant 1 095 jours au cours des six ans qui précèdent. Par exemple, si une personne vient au Canada à l'âge de 25 ans, qu'elle habite ici pendant trois ans et qu'elle forme un fort attachement au Canada, elle peut conserver sa citoyenneté à perpétuité. Si, par contre, la personne a la possibilité de conserver sa citoyenneté, mais qu'elle n'en profite pas pour se créer des attaches avec le Canada — en n'entrant jamais en communication avec un consulat, une ambassade ou une haute commission ou en ne s'y inscrivant pas —, quelle obligation avons-nous à son égard?

Selon moi, il faut faire de la publicité pour les informer de leurs obligations s'ils souhaitent garder leur citoyenneté — c'est ce que nous faisons. Quiconque se rend dans une ambassade, un haut commissariat ou un consulat reçoit l'information voulue, surtout s'il dit: «Je suis l'enfant d'un citoyen canadien et je viens chercher les formulaires nécessaires pour la citoyenneté, car je dois en faire la demande.» On lui fait part de l'exigence relative au maintien de la citoyenneté, soit l'une des valeurs du projet de loi C-16, comme de la loi précédente, c'est-à-dire l'exigence relative à des «liens importants avec le Canada.»

Nous avons dit que nous voulons des gens qui connaissent notre pays, qui ont vécu dans notre pays et qui ont des liens importants avec notre pays. Nous avons prévu une campagne de publicité conjointement avec ce projet de loi et de temps à autre, nous envoyons de l'information pour que les gens connaissent les règles relatives au maintien de la citoyenneté.

Je peux assurer l'honorable sénateur que je me suis rendue dans nos postes consulaires à l'étranger. Quiconque entre dans l'un de nos consulats a la possibilité de s'entretenir avec un fonctionnaire chargé des questions de citoyenneté. Il peut recevoir un certificat de citoyenneté à l'un de nos bureaux à l'étranger. La plupart de nos bureaux délivrent chaque année des centaines de certificats

born abroad. At that time, information is given about the requirements for maintaining citizenship.

Notification can always be improved and advertising can be undertaken. The goal is to encourage those people to come and live here and form an attachment to Canada, so that they will be able to maintain their citizenship. Canada is very generous in granting citizenship to the second generation of those born outside Canada. We ask in return that they establish an attachment to Canada by living here for a three-year period. It is eminently reasonable.

I find it hard to imagine that anyone falling under this provision would never have had contact with an embassy or a consulate. You have to make contact with a citizenship officer in one of our embassies, high commissions or posts around the world in order to receive citizenship in the first place.

We in the department have an obligation to ensure that when that contact is made, individuals are fully informed, not only of their rights, but also of their responsibilities and obligations.

There are only 20 cases.

**The Chairman:** Those will likely be the difficult ones.

**Ms Caplan:** There is a safety valve for those difficult cases whereby the person may present arguments. Citizenship could be reinstated as a result of petitioning the cabinet.

**The Chairman:** I have a supplementary point to the first part of Senator Grafstein's question before you move on to the second part.

Imagine that a person enters a Canadian embassy overseas and is informed of the right to have citizenship reinstated if that person were to live in Canada for three out of six years before turning 28 years old. Imagine that a person returns to Canada at age 25, and at the age of 30 discovers that he or she is no longer a citizen. Is this right retroactive? Could the person then say, "I have been here since I was 25 years old, three years before I turned 28. This was not advertised in Canada and I did not know about it."

**Ms Caplan:** Yes. That is exactly the type of case involving resumption of citizenship. A person could make a petition and state the case. It would go to the cabinet, and the cabinet could reinstate citizenship. The safeguards are there.

You should also know people that who have lost citizenship under this provision could pursue another avenue. They could come to Canada as permanent residents and become eligible for citizenship after one year.

Therefore, we do have a number of safeguards within the bill to ensure that no one is inappropriately disadvantaged. The rules are clear. The implied value here, of attachment to Canada, is expected. We expect Canadians to have an attachment to this country.

**The Chairman:** Would you address the remainder of Senator Grafstein's question?

pour les enfants nés à l'étranger. C'est à ce moment-là que l'information au sujet des exigences relatives au maintien de la citoyenneté est transmise.

Il est toujours possible d'améliorer les choses en ce qui concerne les avis et de faire de la publicité. L'objectif visé, c'est d'encourager ces gens à venir vivre au Canada et à former des liens avec notre pays afin qu'ils puissent garder leur citoyenneté. Le Canada est très généreux lorsqu'il s'agit d'octroyer la citoyenneté à la seconde génération de ceux qui sont nés à l'étranger. En retour, nous leurs demandons de créer des liens importants avec le Canada en vivant dans notre pays pendant une période de trois ans. C'est tout à fait raisonnable.

Je trouve difficile d'imaginer que quiconque visé par cette disposition n'entrerait jamais en contact avec une ambassade ou un consulat. Il faut en effet commencer par contacter un agent de la citoyenneté dans une ambassade, un haut commissariat ou un poste consulaire à l'étranger pour se voir octroyer la citoyenneté.

Au ministère, nous sommes tenus de nous assurer qu'une fois le contact établi, ces personnes sont complètement informées, non seulement de leurs droits, mais aussi de leurs responsabilités et obligations.

Il n'y a que 20 cas.

**La présidente:** Ce seront probablement les cas difficiles.

**Mme Caplan:** Pour ces cas difficiles, il est prévu que la personne visée pourra présenter des arguments. La citoyenneté pourrait être rétablie à la suite d'une requête présentée au Cabinet.

**La présidente:** J'ai un point à ajouter à la première partie de la question du sénateur Grafstein, avant que vous ne passiez à la deuxième partie.

Imaginez qu'une personne arrive dans une ambassade du Canada à l'étranger et qu'on l'informe du droit qu'elle a de voir sa citoyenneté rétablie si elle vit au Canada trois années sur six avant d'atteindre l'âge de 28 ans. Imaginez qu'une personne revenait au Canada à l'âge de 25 ans et, qu'à l'âge de 30 ans, elle découvre qu'elle n'est plus citoyen canadien. Ce droit est-il rétroactif? Cette personne pourrait-elle dire: «Je suis ici depuis l'âge de 25 ans, trois années avant d'avoir 28 ans. Aucune publicité n'a été faite au Canada à ce sujet et je n'en savais rien.»

**Mme Caplan:** Oui. C'est exactement le genre de cas relatif à la reprise de la citoyenneté. Une personne pourrait présenter une requête et plaider sa cause. Le Cabinet en serait saisi et pourrait rétablir la citoyenneté. Les mesures de protection existent bel et bien.

Il est bon de noter également que ceux qui ont perdu leur citoyenneté en vertu de cet article ont une autre voie de recours. Ils pourraient venir au Canada comme résidents permanents et devenir admissibles à la citoyenneté au bout d'une année.

Par conséquent, le projet de loi renferme plusieurs mesures de protection pour que personne ne soit défavorisé de façon inopportune. Les règles sont claires. Des liens importants avec le Canada représentent une valeur implicite et nous nous attendons à ce que les Canadiens aient de tels liens avec leur pays.

**La présidente:** Pouvez-vous répondre à la deuxième partie de la question du sénateur Grafstein?

**Ms Caplan:** I would like to thank the senator for that question.

I am persuaded of the need for the public interest clause. Every circumstance is different and it is difficult to foresee or understand what might occur.

It is important for any minister to make judgements on the adequacy of proposed legislation in a way that would withstand public scrutiny. I cannot imagine a case that would not potentially be a subject for Question Period. Any case could potentially be referred to the court through the Charter. Therefore, all of the provisions that you have stated would be taken into consideration. Those that would apply in a certain case would depend on the circumstances of that case.

I am comfortable that we need the clause, because Canadians expect us to be able to act in the public interest and delay citizenship when it is appropriate to do so. You used words such as "respect," "integrity" and "values."

You would not want to welcome some of the individuals that you named. I presume that the reason that you would not welcome them is not only because of who they are. It is probable that their reputations would not bring honour to Canada, nor enhance the integrity of Canadian citizenship.

We must be able to stand firm. We must have the discretion to delay citizenship in the public interest. We do not want to be in a position where a technicality requires that citizenship be granted to some of those individuals whom you mentioned.

The department tells me that this is a concern. It would be an exceptional case, but it is a concern.

We would not be carrying out our responsibilities as parliamentarians if we were to leave this provision out of the bill. We must give the department, the minister, and executive council the ability to use this discretion appropriately in the public interest.

**Senator Moore:** Minister, under subclause 21(3), the public interest clause of the bill, it states that the notice must include a summary of the grounds contained in the report, yet in subclause 17(2), dealing with revocation, that provision is not there. It says that the notice must state that the person to whom it is sent may, within thirty days after the sending, request the minister to refer the matter to the Federal Court Trial Division. It is considered there without right of appeal. That notice, however, does not contain the grounds. Why is that?

**Mr. Stevens:** First, we are speaking about quite different processes. I recognize your point that in the reference to notice of revocation, it does not go on to describe what will be in that notice.

Unlike public interest cases, we have case law dealing with revocation. The case law has emphasized to the government the importance of describing its case in the notice. The court has gone

**Mme Caplan:** J'aimerais remercier le sénateur d'avoir posé cette question.

Je suis convaincue de la nécessité de l'article relatif à l'intérêt public. Chaque situation est différente et il est difficile de prévoir ou de comprendre ce qui pourrait se produire.

Il est important pour un ministre de juger de l'opportunité d'un projet de loi afin de pouvoir résister à l'examen public. Je ne peux pas imaginer de cas qui ne serait pas éventuellement abordé à la période de questions. N'importe quel cas pourrait être renvoyé devant un tribunal en vertu de la Charte. Par conséquent, toutes les dispositions que vous avez exposées seraient prises en compte, tandis que celles applicables à un cas particulier dépendraient des circonstances.

Je n'ai donc aucun problème en ce qui concerne cette disposition dont nous avons besoin, car les Canadiens s'attendent à ce que nous soyons en mesure d'agir au nom de l'intérêt public et de retarder l'octroi de la citoyenneté, lorsqu'il le faut. Vous avez utilisé les mots «respect» «intégrité» et «valeurs.»

Personne ne tiendrait à accueillir certaines des personnes que vous avez nommées et j'imagine que ce ne serait pas uniquement en raison de leur identité. Il est probable que leur réputation ne ferait pas honneur au Canada et ne favoriserait pas l'intégrité de la citoyenneté canadienne.

Il faut pouvoir faire preuve de fermeté. Il faut avoir le pouvoir discrétionnaire de retarder l'octroi de la citoyenneté au nom de l'intérêt public. Nous ne voulons pas nous retrouver dans une situation où, à cause d'un détail technique, il faudrait octroyer la citoyenneté à certaines des personnes dont vous avez fait mention.

Le ministère m'indique que c'est un problème. Ce serait l'exception, mais cela reste un problème.

Nous n'assumerions pas nos responsabilités en tant que parlementaires si nous supprimions cet article du projet de loi. Il faut donner au ministère, au ministre et au conseil exécutif la capacité d'avoir recours à ce pouvoir discrétionnaire lorsqu'il le faut, au nom de l'intérêt public.

**Le sénateur Moore:** Madame la ministre, au paragraphe 21(3), soit l'article du projet de loi relatif à l'intérêt public, il est indiqué que l'avis comporte un résumé des motifs contenus dans le rapport et pourtant, cette même disposition n'est pas prévue au paragraphe 17(2) qui traite de la révocation. Il est indiqué que l'avis doit faire état de la faculté qu'a l'intéressé, dans les 30 jours suivant la date d'expédition, de demander au ministre de saisir la Section de première instance de la Cour fédérale de l'affaire. C'est prévu sans droit d'appel. Pourtant, cet avis ne comporte pas un résumé des motifs. Pourquoi pas?

**M. Stevens:** Tout d'abord, il s'agit de processus tout à fait différents. Vous avez raison de dire que l'avis de révocation ne comporte pas la description des motifs.

Il existe toute une jurisprudence relative à la révocation et non pour les cas touchant l'intérêt public. À cause de cette jurisprudence, le gouvernement sait qu'il est important de décrire

on to say that if you do not state it up front, you cannot then somehow rely upon it farther down the road.

**Senator Moore:** I agree. However, you did not include it.

**Ms Caplan:** The answer is that there are different processes because of existing case law.

**Senator Moore:** I understand that.

**Mr. Stevens:** The case law in this area would cause the notice to include all the necessary information if the revocation were to be successful.

**Senator Moore:** I am thinking about it from the point of view of an individual caught in this situation. There is no appeal, according to this bill. Why would that person not have full notice of the case against him or her?

**Ms Caplan:** They do have notice because the revocation procedures in Bill C-16 are identical to those that have been in place since 1977. There is case law on that process stating what is required and the steps that must be followed in order for revocation to be successful.

Every court, including the Supreme Court of Canada, has tested this issue. It has been found to be in compliance with the Charter, as well as the Constitution. Given the fact that we are not making any changes to the revocation procedure, what you are suggesting is not necessary because it is already included in case law.

**The Chairman:** There is no change in this part of the act?

**Ms Caplan:** There is no change in this part of the act.

**Senator Moore:** Why did you include it in the public interest clause?

**Ms Caplan:** We included it because it is a new provision and there is no case law on that process.

**Senator Moore:** There is no case law?

**Ms Caplan:** No. It is a new provision.

**Senator Moore:** Yes, I realize that. I do not understand this. Just as a matter of consistency, and in a situation where there is no appeal, I do not know why that would not be included.

**Ms Frith:** The drafters wanted to be absolutely clear when they were working on the bill. They would make a more precise statement where we do not have case law than in the other situation, where we do. That is why it appears in one place and not in the other.

**Senator Andreychuk:** I thank Senator Moore for raising that point. I wanted to follow up on that also.

The explanation seems to be that what is in clause 17 has existed since 1977. It is tried and true and has passed tests in the court. However, we have heard evidence that people felt that, somehow or other, it was unfair. You receive a notice and you have to make your case, but it is not until you get right into the

ses motifs dans l'avis. Le tribunal a également indiqué que si on ne le fait pas au départ, il est alors impossible s'y appuyer par la suite.

**Le sénateur Moore:** Je suis d'accord, toutefois, cette description n'est pas prévue.

**Mme Caplan:** La réponse, c'est qu'il s'agit de processus différents à cause de la jurisprudence.

**Le sénateur Moore:** Je le comprends.

**M. Stevens:** À cause de la jurisprudence dans ce domaine, l'avis renfermerait tous les renseignements nécessaires pour que la révocation aboutisse.

**Le sénateur Moore:** Je me place du point de vue de la personne qui se retrouve dans cette situation. Il n'y a pas de possibilité d'appel, d'après ce projet de loi. Pourquoi cette personne ne recevrait-elle pas un avis complet des arguments portés contre elle?

**Mme Caplan:** Elle est avisée, car les formalités de révocation prévues par le projet de loi C-16 sont identiques à celles qui existent depuis 1977. La jurisprudence au sujet de ce processus indique ce qui est exigé ainsi que les mesures à prendre pour que la révocation puisse aboutir.

Tous les tribunaux, y compris la Cour suprême du Canada, ont vérifié ce point et en ont conclu que c'est conforme à la Charte, ainsi qu'à la Constitution. Étant donné que nous n'apportons pas de changements aux modalités de révocation, ce que vous proposez n'est pas nécessaire, car c'est déjà prévu dans la jurisprudence.

**La présidente:** Il n'y a pas de changement dans cette partie de la loi?

**Mme Caplan:** Il n'y en a pas.

**Le sénateur Moore:** Pourquoi l'avez-vous prévu dans la disposition relative à l'intérêt public?

**Mme Caplan:** Parce qu'il s'agit d'une nouvelle disposition et qu'il n'existe pas de jurisprudence sur ce processus.

**Le sénateur Moore:** Il n'y en a pas?

**Mme Caplan:** Non, c'est une nouvelle disposition.

**Le sénateur Moore:** D'accord. Je ne le comprends pas. Je ne sais pas pourquoi cela ne serait pas prévu, ne serait-ce que pour une question de cohérence et dans les cas où il n'y a pas de possibilité d'appel.

**Mme Frith:** Au moment de la rédaction du projet de loi, les rédacteurs voulaient être parfaitement clairs. Ils sont donc plus précis dans les cas où il n'y a pas de jurisprudence et c'est la raison pour laquelle ce point apparaît dans un article et pas dans l'autre.

**Le sénateur Andreychuk:** Je remercie le sénateur Moore d'avoir soulevé ce point, car je voulais aussi l'aborder.

L'explication donnée semble indiquer que ce que renferme l'article 17 existe depuis 1977. Cela a été mis à l'épreuve et a été vérifié au tribunal. Toutefois, pour certains témoins, cela semble en quelque sorte injuste. Vous recevez un avis et vous devez présenter vos arguments, mais ce n'est pas avant d'arriver à la

trial division that you actually know what case is being made against you. Is that fair time-wise? Does it fall into line with public perceptions? You certainly receive more notice on very elementary criminal cases. While this is an administrative matter, having your citizenship revoked is very significant. There was a lot of concern about why notice was not given earlier. I should like some response to that question.

The section has not been changed, but the problem is, there is no appeal. Therefore, we were told that — and apparently the case law supports this — given almost the same facts, one judge has decided one way and another judge has decided another way. Let us take fraud as an example. It then goes back to cabinet, the Governor in Council, to decide on the actual revocation, but the finding of fact is made by one judge. The case has been made rather eloquently that an appeal should be allowed, for the government's sake as much as for the individual's, because judges are not infallible. Now there seems to be a bit of "judge-shopping" in the Federal Court on the basis of which judge will decide which way. For the sake of consistency, there should be an appeal allowed because the facts are "trapped" in the trial.

Leave aside the fact that there is probably valid reason for the executive to have the power not to revoke citizenship on humanitarian grounds. Technical determinations of such things as fraud and false representation are left to the court, and quite rightly so, but there should be an appeal because judges are not infallible. Why would we not improve upon our experiences since 1977 and offer a better appearance of justice?

**Ms Caplan:** The courts have spoken on the issues of fairness, which is what you are addressing. They have said, on three separate occasions, that our system is fair and just. The highest courts have had the opportunity to call for changes to the revocation process and have chosen not to do so. The courts have also, from time to time, made unequivocal pronouncements on the nature of this process, which conforms to the inherent fairness of the provisions of the current Citizenship Act. Those judgments have been made. The courts are already involved in reviewing decisions.

The Federal Court of Appeal, in the *Luitjens* and *Katriuk* cases, ruled that the existing system is compliant with the Charter, and in particular, due process concerns. In the *Dueck* case, Mr. Justice Noël stated that the revocation process in no way diminishes the respondent's right to be treated fairly and in strict compliance with the principles of natural justice. In addition, the courts have held that there is no absolute right to an appeal. Both *Luitjens* and *Katriuk* appealed to the Supreme Court of Canada on these points, and leave was denied.

Bill C-16 further respects the Charter. The process has been challenged in the courts, all the way to the Supreme Court of Canada, and was found to be in line with the Constitution and the Charter of Rights and Freedoms. There is no breach of the Charter because the Federal Court Trial Division's decision determines

Section de première instance de la Cour que vous savez exactement quels sont les arguments portés contre vous. Est-ce juste au point de vue temps? Cela cadre-t-il avec les perceptions du public? Dans le cas d'affaires criminelles très élémentaires, l'accusé reçoit certainement un avis plus détaillé. Même s'il s'agit ici d'une question administrative, la révocation de la citoyenneté est quelque chose de très important. Beaucoup se demandent pourquoi l'avis n'est pas remis plus tôt. J'aimerais avoir une réponse à cette question.

L'article n'a pas été modifié, mais le problème qui se pose, c'est qu'il n'y a pas possibilité d'appel. Par conséquent, on nous dit que — et apparemment, la jurisprudence l'appuie — face à des faits quasiment semblables, un juge prend une décision et un autre, une autre. Prenons l'exemple de la fraude. Il revient au Cabinet, au gouverneur en conseil, de prendre une décision au sujet de la révocation, alors que c'est un juge qui arrive à une conclusion de fait. Des arguments assez solides permettent de se prononcer en faveur d'un appel, pour le gouvernement tout autant que pour l'intéressé, car les juges ne sont pas infallibles. Or il semble maintenant que l'on choisit en quelque sorte le juge de la Cour fédérale en fonction de son éventuelle conclusion. Pour des raisons de cohérence, la procédure d'appel devrait être autorisée car les faits sont en quelque sorte «décidés» au cours du procès.

Laissons de côté le fait qu'il existe une raison probablement valable à ce que l'exécutif ait le pouvoir de ne pas révoquer la citoyenneté pour des motifs humanitaires. C'est au tribunal qu'il appartient de déterminer de manière technique ce que sont la fraude et la fausse déclaration et ce, à juste titre, mais il faudrait prévoir une procédure d'appel, car les juges ne sont pas infallibles. Pourquoi ne pas améliorer les choses par rapport à 1977 et faire en sorte que la justice soit mieux perçue?

**Mme Caplan:** Les tribunaux se sont prononcés au sujet des questions d'impartialité dont vous parlez. Ils ont déclaré, en trois occasions distinctes, que notre système est juste et impartial. Les plus hautes cours ont eu la possibilité de demander des changements au processus de révocation et elles ont choisi de ne pas le faire. Elles ont également, de temps à autre, fait des déclarations sans équivoque au sujet de la nature de ce processus, lequel se conforme à l'impartialité intrinsèque des dispositions de l'actuelle Loi sur la citoyenneté. Ces jugements ont été rendus. Les cours sont déjà en train d'examiner les décisions.

La Cour fédérale d'appel, dans les affaires *Luitjens* et *Katriuk*, a statué que le système en place respecte les dispositions de la Charte et, plus particulièrement, les préoccupations en ce qui concerne la procédure de recours. Dans l'affaire *Dueck*, le juge Noël a déclaré que le processus de révocation ne diminue en rien le droit du répondant à être traité équitablement et conformément aux principes d'impartialité et de loyauté. En outre, les tribunaux ont soutenu qu'il n'y a aucun droit absolu d'appel. Et *Luitjens* et *Katriuk* en ont appelé à la Cour suprême du Canada relativement à ces points, et leur demande de pourvoi a été refusée.

Le projet de C-16 respecte davantage la Charte. Le processus a été contesté devant les tribunaux, jusqu'en Cour suprême du Canada, qui a statué qu'il était conforme à la Constitution et à la Charte des droits et libertés. Les dispositions de la Charte sont respectées du fait que la décision de la Section de première

nothing but facts and has no effect on the individual's citizenship rights *per se*.

When examined objectively, it is clear that the revocation process spelled out in Bill C-16 guarantees due process and offers ample opportunity for those affected to defend themselves and to have their cases carefully considered. Three separate authorities must look at the case under the current process: The Federal Court must look at the facts to find that the fraud took place; then both the minister and the cabinet consider the circumstances of the case; and government policy to decide whether or not citizenship should be revoked is then considered. There is judicial oversight of the key administrative decisions as they are made, and the current system allows for discretionary decision-making by the cabinet in favour of an affected individual.

The courts rule strictly on points of law. Including a judicial appeal would not improve the revocation process. Under judicial appeal, the courts can only focus on points of law. It does not allow for as broad a perspective as is currently possible through the cabinet review. The Governor in Council looks at the law and the human element, and has room for compassion. The current process is advantageous in that it allows for flexibility and discretion. The cabinet, in rendering a decision on a particular revocation case, can always invoke humanitarian and compassionate grounds for not proceeding.

Every year, citizenship is granted to thousands of individuals who come to Canada ready to share fully in the rights, obligations and opportunities of our society. Yet over the last three decades, only a handful of individuals have had Canadian citizenship revoked — some 37 cases since 1977 — while 3 million people have received Canadian citizenship. I think this attests to the fact that such action is a very rare event.

Protection of Canadians and the value of Canadian citizenship is enhanced by the current process. It has been tested by the courts. It works, and it is the government's policy decision that it does not require change. The courts have said it is fair, and that it meets our constitutional and Charter obligations. Those who enter Canada do so with a commitment to honour and observe Canada's laws and to uphold the values of our society. Consequently, we must have an effective process in place to deal with those who enter Canada fraudulently, who do not play by the rules, and who knowingly deceive us. Such a process is spelled out in Bill C-16. It is essential to ensure the integrity of the law and to safeguard the value of Canadian citizenship.

As I said, the grounds for revocation are very difficult to prove. The government must prove that someone knowingly lied. I state, once again, that Bill C-16 does not change what has been in place in this country since 1977. That process has been tested in our courts. It has withstood the test of time; it has withstood the test of court approval. We believe there is no need for any change, that it

instance de la Cour fédérale s'en tient aux faits et n'a aucun effet sur les droits à la citoyenneté en soi.

Lorsqu'on l'examine de façon objective, il est clair que le processus de révocation défini dans le projet de loi C-16 garantit la procédure de recours et offre amplement l'occasion à ceux qui sont touchés de se défendre et de faire examiner leur cause attentivement. Trois organismes distincts doivent examiner l'affaire en vertu du processus actuel: la Cour fédérale doit examiner les faits afin de déterminer s'il y a eu fraude; le ministre et le Cabinet examinent ensuite les circonstances de l'affaire et la politique gouvernementale détermine si la citoyenneté doit être révoquée ou non. Il y a une surveillance judiciaire des principales décisions administratives qui sont prises et le système actuel confère un pouvoir de décision discrétionnaire au Cabinet en faveur d'une personne touchée.

Les tribunaux concentrent leurs décisions sur des questions de droit. L'inclusion d'un appel judiciaire n'améliorerait pas le processus de révocation. Dans le cas d'un appel judiciaire, les tribunaux doivent se concentrer sur des points de droit. Cela limite la perspective par rapport à l'examen qui se fait à l'heure actuelle par le Cabinet. Le gouverneur en conseil examine de près le droit et l'élément humain et peut faire preuve de compassion. Le processus actuel a l'avantage de laisser place à la souplesse et à la discrétion. Le Cabinet, lorsqu'il rend une décision dans un cas particulier de révocation, peut toujours invoquer des motifs humanitaires pour révoquer l'ordonnance.

Tous les ans, la citoyenneté est accordée à des milliers de personnes qui immigreront au Canada et qui sont prêtes à partager entièrement les droits, les obligations et les avantages qu'offre notre société. Pourtant au cours des trois dernières décennies, seules quelques personnes ont vu leur citoyenneté canadienne révoquer — quelque 37 cas depuis 1977 — alors que 3 millions de gens ont obtenu la citoyenneté canadienne. Je pense que cela prouve la rareté du geste.

Le processus actuel renforce la protection des Canadiens et la valeur associée à la citoyenneté canadienne. Il a été mis à l'épreuve devant les tribunaux. Le processus a fait ses preuves et le gouvernement a décidé de ne pas y apporter de changement. Les tribunaux ont dit qu'il est juste et qu'il respecte nos obligations en vertu de la Constitution et de la Charte. Ceux qui entrent au Canada le font en s'engageant à respecter les lois canadiennes et à protéger les valeurs de notre société. Nous devons donc disposer d'un processus efficace pour nous occuper des cas de ceux qui entrent au Canada de façon frauduleuse, qui ne respectent pas les règles du jeu et nous trompent intentionnellement. Un tel processus est décrit dans le projet de loi C-16. Il est essentiel d'assurer l'intégrité de la loi et de protéger la valeur que représente la citoyenneté canadienne.

Comme je l'ai dit, les motifs de révocation sont très difficiles à prouver. Le gouvernement doit prouver que quelqu'un a menti intentionnellement. Je le répète, le projet de loi C-16 ne change rien de ce qui existe de ce pays depuis 1977. La validité du processus a été confirmée par nos tribunaux. Il a fait ses preuves. Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'y apporter des

is fair, that it offers due process, and that it ensures the integrity of Canadian citizenship.

This allows Canada to state that it will not be a safe haven for war criminals, for those who committed crimes against humanity, for terrorists, or for those who have come to us and lied their way in. Such people cannot expect safe haven in Canada, and we have a process which allows us to revoke citizenship that was obtained fraudulently, where material information was knowingly concealed, and where individuals lied their way into Canada. The courts have said that this process is valid. There is no need to change it.

**Senator Andreychuk:** I am not sure what statement you were reading. Do we have a copy of it?

**The Chairman:** No, we do not have it, but it is now on the record.

**Senator Andreychuk:** I understood from your first appearance here that you believe clause 17 need not be changed. My point was that one court, one judge, may make a determination allowing a war criminal or a terrorist to retain Canadian citizenship because all of the evidence was not presented or because of the particular point of view of that judge. If the judge makes no finding of fraud, there is no appeal from that fact-finding and the person can stay.

Equally, others have argued that an appeal is necessary because of fact-findings against the citizen in question. It seems to me that safe haven for war criminals and terrorists is more of an immigration than a citizenship issue.

Again, we agree to disagree on whether this bill is adequate to ensure the objectives you are discussing.

**Ms Caplan:** I would say once again that we have had 25 years of experience. Cases have been reviewed all the way to the Supreme Court of Canada and the law is clear. We have in place a due process which is considered fair. The department knows full well that it must make its case before the Federal Court. The bar and the standards are known. If a case cannot be made, that is the end of it. When a case can be made, the decision is still subject to cabinet discretion.

Because the individual is notified, one could say that the appeal is to the cabinet. I believe that is appropriate. That is where the decision should be made.

**Senator Andreychuk:** You continue to say that there are 37 cases to which this applies. We were told that about 3,000 cases have come under the department's scrutiny. Of those, 37 have gone before the courts. Is that your understanding also?

**Ms Frith:** Essentially, we reported the number of cases that might come under consideration because of phone calls or written submissions or other reasons requiring follow-up under the war

changements, que le processus est équitable, qu'il comporte une procédure de recours et qu'il garantit l'intégrité de la citoyenneté canadienne.

Cela permet au Canada de déclarer qu'il ne servira pas de repaire aux criminels de guerre, à ceux qui ont commis des crimes contre l'humanité, aux terroristes ou à ceux qui y sont venus et ont menti pour y entrer. Ces gens ne peuvent s'attendre à ce que le Canada soit un refuge pour eux, et nous disposons d'un processus nous permettant de révoquer la citoyenneté d'une personne qui l'a obtenue de façon frauduleuse, qui a dissimulé intentionnellement de l'information et qui a fait de fausses déclarations pour entrer au Canada. Les tribunaux ont reconnu la validité du processus. Aucun changement n'est nécessaire.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne suis pas sûre de la déclaration vous lisiez. En avons-nous un exemplaire?

**La présidente:** Non, nous ne l'avons pas, mais elle est maintenant consignée au compte rendu.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai cru comprendre après votre première comparution ici que vous estimez que l'article 17 n'a pas besoin d'être modifié. Le point que j'ai soulevé était qu'un tribunal, un juge, peut rendre une décision permettant à un criminel de guerre ou un terroriste de conserver sa citoyenneté canadienne parce que toutes les preuves n'ont pas été présentées ou en raison d'un point de vue particulier. Si le juge détermine qu'il n'y a pas eu fraude, il n'y a aucun appel et la personne peut rester au Canada.

De même, d'autres ont soutenu qu'un appel est nécessaire en raison des faits établis contre les citoyens en question. Il me semble que la question du refuge sûr pour les criminels de guerre et les terroristes relève davantage de l'immigration que de la citoyenneté.

Une fois de plus, nous ne sommes pas d'accord avec vous lorsque vous dites que ce projet de loi permet d'atteindre les objectifs dont vous parlez.

**Mme Caplan:** Je dirais une fois de plus que notre expérience avec cette loi remonte à 25 ans. Des affaires sont allées jusqu'en Cour suprême du Canada et la loi est claire. Nous avons en place une procédure de recours qui est considérée équitable. Le droit et les normes sont connus. Le ministère sait très bien qu'il doit défendre sa position devant la Cour fédérale et il connaît les critères qu'il doit respecter. Si on ne peut démontrer le bien fondé d'un point de vue, les choses s'arrêtent là. Dans le cas contraire, la décision peut encore être soumise au Cabinet.

Parce que la personne est avisée, on pourrait dire que l'appel se fait au Cabinet. Je crois que c'est approprié. C'est là que la décision devrait être prise.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous continuez de dire qu'il y a 37 affaires auxquelles cela s'applique. On nous a dit que 3 000 cas ont été soumis au ministère. De ce nombre, 37 ont été jugés par les tribunaux. Est-ce bien ainsi que les choses se sont passées?

**Mme Frith:** Essentiellement, nous avons fait rapport du nombre d'affaires qui pourraient faire l'objet d'un examen en raison d'appels téléphoniques ou de lettres ou pour d'autres

crimes section. Other cases could be brought forward for immigrations reasons or because people have lied about residence. In the end, we have only had 37 cases over the last 23 years where people have had their citizenship revoked.

**Senator Andreychuk:** Bill C-31 is somewhere in the House of Commons, I understand. That is the immigration bill. It has been said that there are more safeguards and better access to due process for people under that bill than there are in Bill C-16. What is your comment on that statement?

**Ms Caplan:** I disagree.

**The Chairman:** With that, we will move on.

**Senator Joyal:** I have a legal question for you. The oath states, in part, "From this day forward I pledge my loyalty and allegiance to Canada..."

Mr. Stevens, what is the legal definition of "Canada"? What do we understand legally by the word? Section 35 of the Interpretation Act, for greater certainty, states that "Canada" includes the internal waters and the territorial sea of Canada, so the definition in that act is more of a geographical or territorial entity than a political structure of a nation or the Constitution.

Legally, how is this understood? Where can I look, in the statutes of Canada, to be sure that when I pledge allegiance to Canada, I am pledging allegiance to something which is well understood and well defined?

**Mr. Stevens:** The oath of citizenship has certain legal as well as symbolic aspects. The National Anthem Act is found in the statutes and includes the song *O Canada*. That act probably contains a better symbolic image such we are discussing here, including all the meanings of "Canada," rather than the geographical entity only.

**Senator Grafstein:** To respond to your final answer, then an oath is not an oath?

Also, can you tell me the legal difference between my duties and my obligations as a Canadian citizen? What is the legal significance of the words you have added — "and obligations"? What is the difference between legal duties and obligations?

That is a technical drafting question or a legal question. Perhaps your legal advisers might answer.

**The Chairman:** We will let the minister go about her business then and her staff can remain to help us.

Thank you very much, minister, for appearing before us. This is the second time you have been thoroughly grilled on this bill. We appreciate the time that you have spent here.

**Mr. Stevens:** Is this an oath? The simple answer is that when Parliament legislates a certain text as the oath of citizenship, then it becomes the oath as a matter of law. I would say yes, it is an

raisons et exigeant un suivi en application de l'article sur les crimes de guerre. Il pourrait arriver qu'on propose l'examen d'autres affaires pour des raisons d'immigration ou parce que des gens ont menti en ce qui a trait à leur résidence. Au bout du compte, il n'y a eu que 37 cas de révocation de la citoyenneté au cours des 23 dernières années.

**Le sénateur Andreychuk:** Le projet de loi C-31 est à une étape quelconque à la Chambre des communes, si je comprends bien. Il s'agit du projet de loi concernant l'immigration. On a dit qu'il comporte davantage de mesures de protection et un meilleur accès à la procédure de recours que le projet de loi C-16. Qu'avez-vous à dire à cet égard?

**Mme Caplan:** Je ne suis pas d'accord.

**La présidente:** Sur ce, nous allons poursuivre.

**Le sénateur Joyal:** J'ai une question d'ordre juridique pour vous. Le serment se lit en partie comme suit: «Dorénavant, je promets fidélité et allégeance au Canada...»

Monsieur Stevens, quelle est la définition légale de «Canada»? Que veut dire ce mot du point de vue légal? L'article 35 de la Loi d'interprétation, pour plus de certitude, dispose que les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada font partie du territoire du «Canada». D'après cette définition, le Canada est davantage une entité géographique ou territoriale qu'une structure politique d'un pays ou de la Constitution.

Du point de vue légal, comment définit-on le Canada? Où puis-je regarder, dans les lois du Canada, pour m'assurer que, lorsque je promets allégeance au Canada, je promets allégeance à quelque chose qui est bien compris et bien défini?

**M. Stevens:** Le serment de citoyenneté présente certains aspects juridiques et symboliques. La Loi sur l'hymne national se trouve dans les Lois du Canada et renferme l'hymne *Ô Canada*. Cette loi donne probablement une meilleure image symbolique, comme celle dont nous débattons ici, ainsi que tous les sens du mot «Canada», plutôt que de ne s'en tenir qu'à l'entité géographique qu'il représente.

**Le sénateur Grafstein:** Pour donner suite à votre dernière réponse, un serment n'est donc pas un serment?

Par ailleurs, pouvez-vous me donner la différence juridique entre mes devoirs et mes obligations en tant que citoyen canadien? Quelle est la signification juridique des mots que vous avez ajoutés — «et obligations»? Quelle est la différence entre devoirs et obligations?

C'est une question technique de rédaction ou une question juridique. Peut-être vos conseillers veulent-ils répondre.

**La présidente:** Nous allons libérer la ministre tandis que son personnel peut rester pour nous aider.

Merci beaucoup, madame la ministre, d'avoir comparu devant nous. C'est la deuxième fois que l'on vous pose toutes sortes de questions sur ce projet de loi et nous vous remercions du temps que vous nous avez consacré.

**M. Stevens:** S'agit-il d'un serment? Je répondrais simplement en disant que lorsque le Parlement décrète qu'un texte particulier est le serment de citoyenneté, il devient le serment en droit. Je

oath. I will certainly take more questions to develop your line of thinking, if I am misunderstanding this aspect.

Duties and responsibilities of citizenship are contained in the common law. I am a citizen by birth, but I know that, by law, I owe allegiance to the Crown and that certain duties and responsibilities are tied into that allegiance.

In some instances, they would be set out in the statute. An example of a responsibility might be to serve on a jury in Ontario.

**Senator Grafstein:** It does not say “responsibility”; it says “obligation.”

**Mr. Stevens:** Then that would be an obligation.

**Senator Grafstein:** I thought it was a duty.

**The Chairman:** It is jury duty, at any rate.

**Mr. Stevens:** Duty or obligation.

**Senator Joyal:** I have a technical question. When the oath mentions Her Majesty Elizabeth II, Queen of Canada, if we look at the definition of that in the Interpretation Act, it states, “Her Majesty, His Majesty, the Queen, the King or the Crown means the sovereign of the United Kingdom, Canada, and other realms and territories and head of the Commonwealth.” In other words, there are no heirs or successors in that definition. That has been common understanding, but if we look at the wording of the oath, it is essentially linked to the Interpretation Act. If I want to know exactly what kind of oath I am taking, I read the Interpretation Act, which does not include the heirs or successors. Essentially, it is the sovereign of the United Kingdom, Canada, and her other realms and territories, and the head of the Commonwealth. Technically, that is what it is. Am I right or wrong?

**Mr. Stevens:** Included in that definition you just read is the word “sovereign.” I would argue that it includes the sovereign of the day. That is implicit. Whether it is Queen Elizabeth, or whoever it might be in the future, that is the sovereign, according to the Interpretation Act.

Also, common law principles concerning the demise of the Crown led us to believe within the Department of Justice that it was not necessary to require each person to say “heirs and successors” for that to remain the legal effect.

When you think about these things, I as a Canadian citizen have taken oaths to become a public servant, but I have never taken my oath of citizenship. Yet the law provides that I owe allegiance to Her Majesty the Queen, her heirs and successors.

**Senator Joyal:** In other words, if I understand the interpretation correctly, although the previous oath included “heirs and successors,” it was left out here because it was redundant.

dirais que oui, c’est un serment. Je suis certainement prêt à entendre plus de questions pour mieux cerner votre ligne de pensée, au cas où je comprendrais mal cet aspect.

Les devoirs et les responsabilités de la citoyenneté figurent dans la common law. Je suis citoyen de naissance, mais je sais que, d’après la loi, je dois allégeance à la Couronne et que certains devoirs et responsabilités sont liés à cette allégeance.

Dans certains cas, ils sont précisés dans la loi. Je pourrais donner comme exemple la responsabilité de faire partie d’un jury en Ontario.

**Le sénateur Grafstein:** Il n’est pas fait mention de «responsabilité», mais d’«obligation».

**M. Stevens:** Ce serait alors une obligation.

**Le sénateur Grafstein:** Je croyais qu’il s’agissait d’un devoir.

**La présidente:** Il s’agit des devoirs de juré, de toute façon.

**M. Stevens:** Devoir ou obligation.

**Le sénateur Joyal:** J’ai une question de nature technique. Lorsque le serment fait mention de Sa Majesté Elizabeth II, Reine du Canada, et que l’on examine la définition de ces expressions dans la Loi d’interprétation, cette dernière stipule que les expressions «Sa Majesté, la Reine, le Roi ou la Couronne» désignent le souverain du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires et chef du Commonwealth.» En d’autres termes, il n’est pas fait mention d’héritiers ou de successeurs dans cette définition. C’est ce que l’on a toujours compris, mais si on examine le libellé du serment, il est, pour l’essentiel, lié à la Loi d’interprétation. Si je veux savoir exactement le genre de serment que je prête, je lis la Loi d’interprétation qui ne fait pas mentions des héritiers ou successeurs. Essentiellement, il s’agit du souverain du Royaume-Uni, du Canada et des ses autres royaumes et territoires et chef du Commonwealth. Techniquement parlant, c’est bien ce dont il s’agit, n’est-ce pas?

**M. Stevens:** Dans la définition que vous venez de lire on retrouve le mot «souverain.» À mon avis, cela désigne le souverain actuel. C’est implicite. Qu’il s’agisse de la Reine Elizabeth ou de qui que ce soit à l’avenir, c’est le souverain, d’après la Loi d’interprétation.

Par ailleurs, les principes de common law concernant la transmission de la Couronne nous ont porté à croire, au ministère de la Justice, qu’il n’était pas utile que chaque personne dise «à ses héritiers et à ses successeurs» pour que l’effet juridique subsiste.

Lorsque l’on réfléchit à la question, en tant que citoyen canadien, j’ai prêté serment pour devenir fonctionnaire, mais je n’ai jamais prêté le serment de citoyenneté. Pourtant, la loi stipule que je dois allégeance à Sa Majesté la Reine, à ses héritiers et à ses successeurs.

**Le sénateur Joyal:** En d’autres termes, si je comprends bien l’interprétation, même si le serment précédent renfermait l’expression «à ses héritiers et à ses successeurs,» on ne l’a pas reprise ici, car elle était superflue.

**Mr. Stevens:** It was a policy decision to simplify it for the person standing up to take the oath. That was the intent. It was not intended to have any legal effect.

**Ms Frith:** Perhaps I might interject. The only reason for removing “her heirs and successors” was to make the oath easier to read. When that decision was taken, we referred to a well-established principle of common law, and that is the obligation to be loyal to the sovereign, regardless of who wears the Crown. Therefore, there was no need to specify “heirs and successors.” That is why the oath was drafted that way. It was in no way meant to imply that you were pledging allegiance just to Queen Elizabeth II.

**Senator Joyal:** I agree with you that the oath is for citizens, for instance, who would have pledged allegiance to Her Majesty, Queen Elizabeth II. When she is replaced by a successor, there is no doubt that the oath is still valid. It does not fail because the person who bears the title has changed. The title remains constant.

There is an element of continuity with the very nature of the words “heirs and successors” that no longer exists here. As I said earlier, we are a constitutional monarchy. That is a fundamental character of Canada. This is what distinguishes us from other countries. My reading of citizenship oaths from other countries clearly shows that they contain an element of their constitutions. If you look, for instance, at the oath of the United States, it speaks of a pledge to the Constitution of the United States of America.

We live with two political systems in a symbiotic structure whereby the definition of our system of government is partly constitutional and partly prerogative. That is why we are a monarchy. Of course, this prerogative has been further framed by Parliament over the years, but it still exists, and that is why we are still a constitutional monarchy. I try to understand the exact legal meaning and constitutional elements included in the oath and how well they are reflected. Besides the symbolic aspect and how we understand it individually, what in fact is the legal meaning of the words that are used there?

**Ms Frith:** Such considered thoughts as you have raised were taken into account in the writing of the oath. We looked both at what we would be doing legally, and also at how we could express things that are important to this country in a short, concise form that will be easy for people to read and to recite. We had to deal with whether or not we would mention aboriginals, whether we would mention languages, and whether we would mention the cultural diversity of the country. We had to look at all the different issues surrounding the different ways people see themselves in the country. We consulted broadly. We had several writers working with us. In all of that effort, we said, “We must respect our legal character. We must be able to make it very clear that part of what we are is a monarchy.” The clear message from the people of Canada was that they wanted loyalty to Canada, respect for its rights and freedoms, and respect for its laws to be stated unequivocally in the new oath.

**M. Stevens:** C’était une décision politique visant à simplifier les choses pour la personne qui se lève pour prêter serment. C’était l’intention. Ce n’était pas censé avoir un effet juridique.

Mme Frith: Peut-être puis-je intervenir. C’est uniquement pour faciliter la lecture du serment que l’on a supprimé l’expression «à ses héritiers et à ses successeurs». Lorsque cette décision a été prise, nous nous sommes reportés à un principe bien établi de la common law, soit l’obligation de loyauté à l’égard du souverain, indépendamment de la personne qui porte la couronne. Par conséquent, il n’était pas nécessaire de préciser «à ses héritiers et à ses successeurs». C’est la raison pour laquelle le serment a été rédigé de cette façon. Cela ne veut absolument pas dire que l’on promet allégeance à la Reine Élisabeth II uniquement.

**Le sénateur Joyal:** Je conviens avec vous que le serment convient aux citoyens qui auraient promis allégeance à Sa Majesté, la Reine Élisabeth II. Lorsqu’elle est remplacée par un successeur, il ne fait aucun doute que le serment reste valable. Il ne perd pas sa validité uniquement parce que la personne qui porte le titre n’est plus la même. Le titre reste constant.

Il y a un élément de continuité dans la nature intrinsèque de l’expression «à ses héritiers et à ses successeurs» qui n’existe plus ici. Comme je le disais plus tôt, nous sommes une monarchie constitutionnelle; c’est une caractéristique fondamentale du Canada qui distingue notre pays des autres. Le serment de citoyenneté d’autres pays fait clairement état de la constitution. Ainsi, le serment des États-Unis, par exemple, renferme une promesse d’allégeance à la Constitution des États-Unis d’Amérique.

Nous vivons sous deux systèmes politiques en symbiose, ce qui permet de définir notre régime politique fondé en partie sur la constitution et en partie sur le privilège. C’est pourquoi nous sommes une monarchie. Bien sûr, ce privilège a été structuré par le Parlement au fil des années, mais il continue d’exister et c’est la raison pour laquelle nous sommes toujours une monarchie constitutionnelle. J’essaie de comprendre le sens juridique exact du serment ainsi que ses éléments constitutionnels pour m’assurer qu’ils y sont pris en compte. Mis à part la symbiose et la façon dont nous comprenons personnellement le serment, quel est en fait le sens juridique des mots qui sont utilisés ici?

**Mme Frith:** Des opinions comme les vôtres ont été prises en compte au moment de la rédaction du serment. Nous avons examiné ce que nous ferions juridiquement parlant, ainsi que la manière dont nous pourrions exprimer ce qui compte pour notre pays, de façon brève, concise, facile à lire et à réciter. Nous nous sommes demandé s’il fallait faire mention des Autochtones, des langues et de la diversité culturelle de notre pays. Nous avons dû examiner toutes les questions qui se posent à propos de la façon dont les gens se voient dans notre pays. Nous avons mené de vastes consultations et plusieurs écrivains ont travaillé avec nous. Au cours de tout ce processus, nous avons décidé: «Nous devons respecter le caractère juridique et exprimer très clairement la composante de la monarchie». Les habitants du Canada ont clairement indiqué qu’ils voulaient promettre fidélité au Canada, respecter ses droits et libertés et observer ses lois. Tout cela devait être énoncé sans équivoque dans le nouveau serment.

As the minister has said, this is a compromise. It is the best that we can do. We certainly believe that legally, in terms of representing our country, it is correct, and that from the more poetic perspective, that we have captured what people told us. It is the best that we can do.

**Senator Andreychuk:** Mr. Stevens, one of the witnesses mentioned that she had difficulty understanding what the "presumption" in subclause 16(3) meant. I have read it and read it again. It says that for the purposes of this section, a person is deemed, let us say, to have committed fraud, if they in fact came to Canada by fraud. What does the word "deemed" mean in that case? What is the presumption?

**Mr. Stevens:** The presumption is simply to make it clear in the bill that a lie in the immigration process leading to citizenship would also be a basis for revocation.

**Senator Andreychuk:** So subclause 16(3) is limited to the immigration process?

**Mr. Stevens:** The clause refers to a person who was admitted to Canada as a permanent resident — that is the immigration process. If the person became a permanent resident fraudulently, then that is a relevant matter and could form the basis for revocation of citizenship. That is the provision.

**The Chairman:** There were questions on two of the clauses of the bill about errors in drafting — errors in translation. I believe there was one in subclause 18(1) and one in clause 30. Are you prepared to reconcile the problems today, or to send us some material?

**Ms Frith:** We are prepared to discuss clause 30. My memory fails me on subclause 18(1).

**The Chairman:** In the French version of 18(1), the word "nulle" is used, as compared to "void" in English.

**Senator Beaudoin:** Is that in 18(1)?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Beaudoin:** I will read it again.

**Ms Frith:** Perhaps we could discuss the issue of material error.

**Senator Beaudoin:** Someone took notice of the clerical error previously. Are you sure it is in subclause 18(1)?

**The Chairman:** Perhaps we could deal with clause 30 first and then return to subclause 18(1).

**Ms Frith:** My understanding on clause 30 is:

[Translation]

Senator Joyal was alluding to the interpretation given to the expressions "material defect" and "erreur importante." Correct?

Comme l'a indiqué la ministre, nous sommes arrivés à un compromis et c'est la meilleure chose que nous puissions faire. Nous sommes convaincus qu'au plan juridique le serment reflète bien notre pays et que dans une perspective plus poétique, nous avons rendu ce que les gens nous ont dit. C'est ce que nous avons pu faire de mieux.

**Le sénateur Andreychuk:** Monsieur Stevens, un des témoins a indiqué qu'elle avait de la difficulté à comprendre ce que voulait dire le mot «présomption» au paragraphe 16(3). Je l'ai lu et relu. Il est dit que pour l'application du présent article, une personne est réputée avoir obtenu la citoyenneté..., par fraude si elle est en fait venue au Canada par fraude. Que signifie le mot «réputée» dans ce cas? Quelle est la présomption?

**M. Stevens:** La présomption vise simplement à bien établir dans le projet de loi qu'une fausse déclaration faite dans le cadre du processus d'immigration menant à la citoyenneté justifierait également une révocation.

**Le sénateur Andreychuk:** Donc, le paragraphe 16(3) est limité au processus d'immigration?

**M. Stevens:** L'article vise la personne admise au Canada comme résidente permanente — en somme, le processus d'immigration. Si la personne devient résident permanent par des moyens frauduleux, cet élément a son importance et pourrait servir de motif pour révoquer la citoyenneté. C'est ce que dit la disposition.

**La présidente:** Des questions ont été posées au sujet de deux articles du projet de loi en rapport avec des erreurs de libellé — des erreurs de traduction. Je crois qu'il y en avait une au paragraphe 18(1) et une autre dans l'article 30. Êtes-vous disposés à régler les problèmes aujourd'hui ou allez-vous nous envoyer de la documentation?

**Mme Frith:** Nous sommes disposés à discuter de l'article 30. Par contre, je ne me souviens pas qu'on ait posé des questions au sujet du paragraphe 18(1).

**La présidente:** Dans la version française du paragraphe 18(1), le mot «nulle» est censé être l'équivalent de «void» en anglais.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce au paragraphe 18(1)?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Beaudoin:** Je vais le relire.

**Mme Frith:** Nous pourrions peut-être discuter de l'expression «material error».

**Le sénateur Beaudoin:** Quelqu'un a pris note antérieurement de l'erreur matérielle. Êtes-vous sûre que c'est au paragraphe 18(1)?

**La présidente:** Nous pourrions peut-être examiner d'abord l'article 30, puis revenir au paragraphe 18(1).

**Mme Frith:** Voici ce que je sais de l'erreur à l'article 30:

[Français]

L'interprétation des termes «material defect» et «erreur importante», c'est ce que le sénateur Joyal avait relevé, n'est-ce pas?

*[English]*

I can answer in several ways, but we consulted with our drafters, who told us that the two terms have the same meaning in English and in French.

*[Translation]*

The identical phrasing is used in English and in French. For example, some federal acts use expressions similar to the ones found in clause 30 of the bill, in both French and English versions. The meaning is the same.

*[English]*

In the Bankruptcy and Insolvency Act, “material omission” has the same meaning as “omission importante” in French.

Under the Canada Business Corporations Act, if the error or misstatement is “material” it is the same in French as:

*[Translation]*

“d’une erreur ou d’un renseignement inexact à son avis important.”

*[English]*

Under the Bank Act, a statement of material facts, in French, is “un exposé des faits importants.”

Under the Canadian Broadcasting Corporation Act, the error or omission is “material”:

*[Translation]*

...“d’une telle erreur ou d’une telle omission importante.”

*[English]*

In law — article 10 of the current Citizenship Act — we talk about “by knowingly concealing material circumstances”:

*[Translation]*

...“de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels.”

*[English]*

We were given advice in a report that was done for us specifically on clause 30 and how it should be implemented. We were told that “a material defect” means “an error that is clear on the record, has a significant influence on the decision and raises serious doubts about its correctness.”

*[Translation]*

A material defect means an error that is clear on the record, has a significant influence on the decision and raises serious doubts about its correctness.

The following examples illustrate “material defects”: the improper application of proof requirements or tests under the Citizenship of Canada Act; a fundamental mistake about the operation of foreign law where the correct application of the foreign law is a required element of the decision; a complete absence of evidence to support the citizenship official’s finding or findings of fact; the evidence is contrary to the delegated citizenship official’s finding of fact; or the official failed to

*[Traduction]*

Je puis vous répondre de différentes façons, mais nous avons consulté nos rédacteurs qui nous ont affirmé que les deux expressions avaient le même sens en anglais et en français.

*[Français]*

C’est une phrase identique en anglais et en français. À titre d’exemple, certaines lois fédérales utilisent des termes similaires à ceux que nous retrouvons dans l’article 30 du projet de loi, dans les versions française et anglaise. Ils ont le même sens.

*[Traduction]*

Ainsi, dans la Loi sur la faillite et l’insolvabilité, «material omission» a le même sens qu’«omission importante» en français.

De plus, dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions, quand l’erreur ou la déclaration inexacte est qualifiée de «material», en français, on parle de:

*[Français]*

«d’une erreur ou d’un renseignement inexact à son avis important.»

*[Traduction]*

Aux termes de la Loi sur les banques, un «statement of material facts» devient en français «un exposé des faits importants».

Dans la Loi établissant la Société Radio-Canada, l’erreur ou l’omission est «material»:

*[Français]*

[...] «d’une telle erreur ou d’une telle omission importante.»

*[Traduction]*

En droit, soit à l’article 10 de la Loi actuelle sur la citoyenneté —, il est question, en anglais, de «knowingly concealing material circumstances», ce qui devient en français:

*[Français]*

[...] «de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels.»

*[Traduction]*

Nous avons reçu des conseils dans un rapport rédigé spécialement pour nous au sujet de l’article 30 du projet de loi et de la façon de l’appliquer. On nous a affirmé que par «material defect», il fallait entendre une erreur très claire dans le dossier qui a beaucoup d’influence sur la décision et fait naître de graves doutes quant à son exactitude.

*[Français]*

Une erreur importante est une erreur qui ressort clairement du dossier, qui a une influence marquée sur la décision et qui soulève de sérieux doutes quant à son exactitude.

Les exemples suivants illustrent des erreurs importantes. L’application erronée des exigences ou des critères qui prévoient que la Loi sur la citoyenneté au Canada, en matière de preuve, une erreur fondamentale au sujet de l’application de lois étrangères dans un cas où l’application de cette loi est un élément obligatoire de la décision, une absence complète de preuves à l’appui de la ou des conclusions de fait que le fonctionnaire de la citoyenneté a tiré, la preuve est contraire à la conclusion de fait que le

consider relevant facts or based his finding on irrelevant facts. The term “material defect” would not include an opinion formed by the delegated official following an examination of evidence, especially where oral evidence was presented to the decision-maker, unless the decision was clearly unreasonable.

Nor would the term include an alleged defect in the Minister’s written policies or procedures.

[English]

I can continue, if you would like.

**The Chairman:** Not as far as I am concerned.

**Senator Joyal:** That is very important because the witness has referred to a number of statutes. We can refer to them and understand them in the context of the legislation, and what is actually meant by them. It will give us an avenue for looking into that.

[Translation]

**Senator Beaudoin:** I enjoyed the answer to your question because it comes down to the beauty of the language. The important word is “entaché d’une erreur.” In English, the expression used is “material defect in the decision.” The French version, on the other hand, says “la décision est entachée d’une erreur importante.”

The word “material” is often rendered in French by “important” or “importante” and I am not entirely satisfied with this solution. However, the initial reaction that I and Senator Joyal had was that a material defect was a material error, that is a visible error. Now you are talking about a “major defect” or “erreur importante.” If that is the terminology that has been used in other statutes and if the courts have already ruled on this, then I will go along with it. How long has this particular translation been used?

**Ms Frith:** Since I am not a lawyer, I will defer to my colleague Mr. Stevens.

[English]

**Ms Frith:** Has it been in effect for a long time?

**Senator Beaudoin:** If it has been used often in the statutes, and the courts have ruled on it, then I am satisfied.

**Mr. Stevens:** Are you including the words “material” and “defect” in the decision?

**Senator Beaudoin:** The word “material” is a little surprising.

**Mr. Stevens:** On that point, there is case law coming out of the revocation context, or it may be the immigration context, that a “material” misrepresentation is a misrepresentation that matters. Also, I am unsure, in insurance law, whether or not the insurance company is liable if you make a material misrepresentation on your insurance claim. I have seen a little insurance law, but I am certainly not an expert. Those are general reactions.

fonctionnaire de la citoyenneté fondé de pouvoir a tiré ou le fonctionnaire de la citoyenneté a omis de prendre en compte des faits pertinents ou a fondé sa conclusion sur des faits qui n’étaient pas pertinents. Les mots «erreur importante» n’incluent pas l’opinion que se forme le fonctionnaire fondé de pouvoir après un examen de la preuve. Surtout lorsqu’une preuve orale a été soumise aux décideurs, sauf si la décision est manifestement déraisonnable.

Sera également exclu une erreur alléguée dans les politiques ou les procédures écrites du ministère.

[Traduction]

Je peux continuer ainsi pendant longtemps, si vous le désirez.

**La présidente:** Ce ne sera pas nécessaire.

**Le sénateur Joyal:** C’est très important parce que le témoin a mentionné plusieurs lois. Nous pouvons les examiner en fonction du projet de loi à l’étude et voir ce qu’on entend exactement par ces expressions. Cela nous donne des pistes.

[Français]

**Le sénateur Beaudoin:** J’aime la réponse à votre question parce que c’est une question de génie de la langue. Le mot important c’est «entaché» d’une erreur. En anglais, c’est «material defect in the decision». En français, c’est «la décision est entachée d’une erreur importante.»

Si le mot «material» est souvent traduit par «important» ou «importante», cela me satisfait entièrement. Mais la première réaction que nous avons eue, le sénateur Joyal et moi-même, c’est que «material defect», c’est une erreur matérielle. C’est quelque chose qu’on voit bien. Puis là, vous dites «erreur importante». Mais si vous l’avez fait pour plusieurs autres statuts et que les cours ont déjà eu à se prononcer là-dessus, je n’en demande pas davantage. Cela a commencé il y a quelque temps cette façon de traduire?

**Mme Frith:** Comme je ne suis pas avocate, je vais céder la parole à mon collègue, M. Stevens.

[Traduction]

**Mme Frith:** Le fait-on depuis longtemps?

**Le sénateur Beaudoin:** Si l’expression a souvent été utilisée dans les lois et que les tribunaux se sont prononcés à son sujet, je n’ai rien à redire.

**M. Stevens:** Incluez-vous les mots «material» et «defect» dans les décisions?

**Le sénateur Beaudoin:** Le mot «material» est un peu étonnant.

**M. Stevens:** À ce sujet, il existe des précédents dans le domaine de la révocation — ou peut-être est-ce en immigration — qui établissent qu’une déclaration erronée «importante» est une déclaration erronée significative. Par ailleurs, je ne suis pas sûr si, en droit de l’assurance, la compagnie d’assurances est responsable quand vous faites une fausse déclaration importante dans votre demande d’indemnité. J’ai vu quelques décisions dans le domaine

[Translation]

**Ms Frith:** The terminology has been in use for some time now, at least since 1977.

[English]

**Senator Beaudoin:** The words “of consequence” may be translated into French with “important.” “Quelque chose qui est important.” I do not have any problem with that.

**The Chairman:** We will now go back to subclause 18(1). I am informed that the transcript of that particular meeting indicates that it was a discussion as to what was meant by “nulle” in the French and “void” in the English.

Senator Beaudoin, do you have any problems with that? I gather it was a discussion rather than an assertion that this may be an error in drafting.

**Senator Beaudoin:** “Void” in English; what line is this? Null — void. In French, “nul.” That sounds all right.

**The Chairman:** The problem is solved. We say “null and void,” but not in this bill.

I wish to thank you very much for staying and helping us with some of these problems. We have completed this session.

I wish to alert senators that when we meet again, it will be for clause-by-clause discussion of this bill. I suggest that it be at our regular meeting time, either next week or as our respective leaderships decide.

The committee continued *in camera*.

de l'assurance, mais je ne suis certes pas un expert. Ce sont là des réactions générales.

[Français]

**Mme Frith:** Je dois dire que cela existe dans la loi depuis au moins 1977. Alors c'est quelque chose qu'on utilise depuis longtemps.

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** L'expression «of consequence» pourrait se traduire en français par «important». «Quelque chose qui est important». Cela ne me pose pas de problème.

**La présidente:** Nous allons maintenant revenir sur le paragraphe 18(1). On m'apprend que, d'après la transcription de cette séance particulière, il s'agissait d'une discussion quant au sens de «nulle» en français et de «void» en anglais.

Sénateur Beaudoin, cela vous pose-t-il un problème? Si j'ai bien compris, on se demandait s'il s'agissait d'une erreur plutôt que de l'affirmer?

**Le sénateur Beaudoin:** Où se trouve le mot «void» en anglais? C'est rendu par «nulle» en français. Cela me semble juste.

**La présidente:** Le problème est réglé. On dit habituellement «null and void», mais ce n'est pas le cas dans le projet de loi à l'étude.

Je tiens à vous remercier énormément d'être demeurés à notre disposition et de nous avoir aidés à éclaircir ces points. Nous avons terminé.

Je tiens à souligner aux sénateurs que, lors de notre prochaine rencontre, nous ferons l'étude article par article du projet de loi. Je propose que cette étude se fasse lors de notre séance ordinaire, soit la semaine prochaine ou au moment qu'auront fixé nos dirigeants respectifs.

Le comité poursuit ses délibérations à huis clos.



**Thursday, October 5, 2000**

*From the Department of Citizenship and Immigration:*

Michel Dorais, Associate Deputy Minister;

Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and  
Program Development;

Rosaline Frith, Director General, Integration;

Eric Stevens, Counsel, Legal Services.

**Le jeudi 5 octobre 2000**

*Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:*

Michel Dorais, sous-ministre adjoint;

Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des  
politiques et programmes;

Rosaline Frith, directrice générale, Intégration;

Eric Stevens, conseiller juridique, Services juridiques.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P., Minister of  
Citizenship and Immigration

L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée, ministre de la  
Citoyenneté et de l'Immigration

WITNESSES—TÉMOINS

**Thursday, September 28, 2000 (Morning sitting)**

*From the Serbian Orthodox Diocese of Canada:*

Milena Protich, Counsel.

*From the World Sikh Organization:*

Ajit Sahota, Executive Member;

Anne Lowthian, Executive Director.

*From the Islamic Humanitarian Service:*

Shafiq Hudda, Director.

*As an Individual:*

John Bryden, M.P. for Wentworth—Burlington, Ontario.

*As an Individual:*

Andrew Telegdi, M.P. for Kitchener—Waterloo, Ontario.

*As an Individual:*

Leon Benoit, M.P. for Lakeland, Ontario.

**Thursday, September 28, 2000 (Afternoon sitting)**

*From the Department of Citizenship and Immigration:*

Rosaline Frith, Director General, Integration;

Norman Sabourin, Registrar of Canadian Citizenship;

Eric Stevens, Counsel, Legal Services;

Max Wolpert, Counsel, Justice Canada.

**Le jeudi 28 septembre 2000 (séance de l'avant-midi)**

*Du Serbian Orthodox Diocese of Canada:*

Milena Protich, conseillère.

*De World Sikh Organization:*

Ajit Sahota, membre de l'exécutif;

Anne Lowthian, directrice générale.

*De Islamic Humanitarian Service:*

Shafiq Hudda, directeur.

*À titre personnel:*

John Bryden, député de Wentworth—Burlington, Ontario.

*À titre personnel:*

Andrew Telegdi, député de Kitchener—Waterloo, Ontario.

*À titre personnel:*

Leon Benoit, député de Lakeland, Ontario.

**Le jeudi 28 septembre 2000 (séance de l'après-midi)**

*Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:*

Rosaline Frith, directrice générale, Intégration;

Norman Sabourin, greffier de la citoyenneté canadienne;

Eric Stevens, conseiller juridique, Services juridiques;

Max Wolpert, conseiller juridique, Justice Canada.

*(Continued on previous page)*

*(Suite à la page précédente)*

CA1  
YC24  
-L32



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

---

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

---

Wednesday, October 18, 2000

---

Le mercredi 18 octobre 2000

---

Issue No. 23

Fascicule n° 23

**Ninth meeting on:**  
Bill C-16, An Act respecting  
Canadian citizenship

---

**Neuvième réunion concernant:**  
Le projet de loi C-16, Loi concernant  
la citoyenneté canadienne

---

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | * Lynch-Staunton |
| * Boudreau, P.C. | (or Kinsella)    |
| (or Hays)        | Moore            |
| Buchanan, P.C.   | Nolin            |
| Cools            | Pearson          |
| Fraser           | Poy              |
| Joyal, P.C.      |                  |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Gill (*October 18, 2000*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | * Lynch-Staunton |
| * Boudreau, c.p. | (ou Kinsella)    |
| (ou Hays)        | Moore            |
| Buchanan, c.p.   | Nolin            |
| Cools            | Pearson          |
| Fraser           | Poy              |
| Joyal, c.p.      |                  |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 18 octobre 2000*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2000

(43)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:09 p.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Poy (8).

*Other senators present:* The Honourable Senators Grafstein and Wilson (2).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Margaret Young, and Jay Sinha, Research Officers; and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**WITNESS:**

*From the University of Ottawa:*

Professor André Braen.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship. (*See proceedings of the committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference.*)

Professor Braen made a statement and answered questions.

At 5:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2000

(43)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 09, dans la pièce 257 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (8).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Grafstein et Wilson (2).

*Également présentes:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, Margaret Young et Jay Sinha, attachés de recherche; et de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, commis législative.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOIN:**

*De l'Université d'Ottawa:*

M. André Braen, professeur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 juin 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 20 du 20 septembre 2000.*)

M. Braen fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Till Heyde

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian Citizenship, met this day at 4:09 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I wish to apologize to our witness, Professor André Braen. We were unavoidably delayed in the Senate chamber. We had expected to rise at 3:30.

Professor Braen, we are in your hands. You have been invited back on behalf of some members of the committee to tell us more about your interpretation of "public interest."

[*Translation*]

**Mr. André Braen, Professor, University of Ottawa:** I would first like to thank the members of this committee for again giving me the privilege of appearing before them.

I was asked, more specifically, to discuss public interest, a concept that appears in the bill. This bill refers to several criteria pertaining to the exercise of discretion, to a greater or lesser extent, in decisions to grant citizenship, revoke it, or quash or a decision taken in that regard.

For instance, clause 16 allows the Governor in Council to make an order revoking citizenship in cases of fraud or false representation, on the report of the minister responsible for applying the law.

When one talks about fraud or false representation, this may appear relatively clear, but by interpreting and applying these criteria, the fact remains that the Governor in Council or the minister has some discretion to interpret and apply those criteria.

Clause 18 states that the minister may declare the obtention of citizenship to be void in cases of false identity or ineligibility. False identity or ineligible cases as described in clause 28 may appear clear and objective, but there is of course a certain discretion in the interpretation of the text.

The discretion in clauses 16 and 18 fits within certain guidelines. For instance, in the case of clause 16 it is possible to ask the Federal Court to intervene and hand down a decision on cases of fraud or false representation. Where clause 18 is concerned, the Federal Court can exercise its power of review as such.

Clause 21 discusses public interest. It states that if the minister is satisfied that there are reasonable grounds to believe that it is not in the public interest for a person to become a citizen, the minister may submit a report to the Governor in Council recommending that the person not be granted citizenship. One can

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 09, dans le but d'examiner le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Je tiens à présenter mes excuses à notre témoin, M. André Braen. Nous avons été retenus au Sénat. Nous avons prévu lever la séance à 15 h 30.

Monsieur Braen, la parole est à vous. Certains membres du comité ont demandé à vous revoir pour que vous puissiez nous parler davantage de la notion «d'intérêt public».

[*Français*]

**M. André Braen, professeur, Université d'Ottawa:** Dans un premier temps, j'aimerais remercier les membres de ce comité d'avoir renouvelé le privilège que j'ai de me présenter devant eux.

On m'a demandé, d'une façon plus particulière, de discuter de la question de l'intérêt public, notion qui apparaît dans le projet de loi. Ce projet de loi renvoie à plusieurs normes impliquant une certaine discrétion plus ou moins large en tant que telle et qui concerne des décisions relatives à l'attribution de la citoyenneté, à la répudiation de la citoyenneté ou, encore, à l'annulation d'une décision prise à cet égard.

Par exemple, l'article 16 permet au gouverneur en conseil, par décret, de révoquer la citoyenneté dans les cas de fraude ou de fausse déclaration d'un demandeur et ce, à condition qu'un rapport ait été fait par le ministre qui sera chargé de l'application de la loi.

Lorsqu'on parle de fraude ou de fausse déclaration, cela peut paraître relativement clair, mais en interprétant et en appliquant ces normes, il n'en demeure pas moins qu'il reste une discrétion au gouverneur en conseil ou au ministre d'interpréter et d'appliquer ces normes.

À l'article 18, on parle de la possibilité pour le ministre d'annuler une attribution par arrêté dans les cas de fausse identité ou dans des cas de non-admissibilité. Si on parle de fausse identité ou de cas de non-admissibilité, tels que décrits à l'article 28, cela peut paraître clair et objectif, mais il y a évidemment une certaine discrétion dans l'interprétation des mots qui sont utilisés.

Les discrétions aux articles 16 et 18 sont encadrées. Par exemple, à l'article 16, il est possible de faire intervenir la Cour fédérale et lui demander de se prononcer sur les cas de fraude ou de fausse déclaration. Dans le cas de l'article 18, la Cour fédérale peut exercer son pouvoir de contrôle et de surveillance en tant que tel.

L'article 21, quant à lui, parle de l'intérêt public. On dit que le ministre qui sera chargé de la présente loi pourra présenter un rapport au gouvernement dans le but d'interdire l'attribution de la citoyenneté, si on la juge contraire à l'intérêt public. On s'aperçoit que cette norme d'intérêt public est beaucoup plus vaste en termes

see that this public interest criterion confers much more discretion than the criteria contained in clauses 16, 17 and 18.

Moreover one can see that there are virtually no guidelines to direct that discretionary power, and by this I mean that clause 22 contains a privative clause declaring that the order is final, and not subject to appeal or review by any court. At first blush, this is a public interest criteria that is accompanied by vast discretion and that discretionary aspect is re-enforced by the elimination of any judicial review.

I want to say first and foremost that under the law, Parliament cannot set aside the power of review of a superior court because that review power is enshrined in article 96 of the Constitution Act, 1867. However, for legal purposes the insertion of a privative clause is nevertheless taken into account by the courts. One can then see that in clause 28 there is another criterion, national security, which is also accompanied by discretionary power.

This concept of public interest mentioned in clause 21 is not a new concept in law, nor is it something preposterous. The legislator, whether federal or provincial, uses this notion of public interest quite frequently. It is a quasi-objective concept, to the extent that its application calls on or brings to bear a relatively broad discretionary power, much more so than in the case of fraud, false identity, national security, and so on and so forth.

In law the concept of public interest is not without limits, nevertheless. Under the law, and in common law, it has always been deemed that the exercise of a discretionary power — such as the one based on the notion of public interest — is limited by at least two factors.

The first limit is that of good faith. One presumes that the government acting in the public interest is acting in good faith. The courts intervene to invalidate a decision to the extent that bad faith can be proven.

The other limit is the intent of the law. The Citizenship Act pursues certain objectives. One supposes that the holder of a discretionary power grounded in public interest will make decisions in light of the intent of the law. In other words, a concept such as that of public interest does not confer unlimited or arbitrary power on the holder of that power.

Moreover, even if the separation of powers is a fact in our system, a court of law can still intervene to assess the exercise of a discretionary power — for our purposes, one grounded in public interest — by applying two approaches, one being the traditional approach.

Traditionally, courts in this country will assess whether discretionary power based, for instance, on public interest, was exercised in good faith, in a non-discriminatory way, in a reasonable manner, in compliance with the intent of the law. So,

d'exercice discrétionnaire que les normes que l'on retrouvait aux articles 16, 17 et 18.

De plus, on s'aperçoit que l'encadrement de cet exercice discrétionnaire, tel que proposé par le projet de loi, est quasiment nul et ce, dans le sens suivant: l'article 22 contient une clause privative où l'on prend la peine de déclarer une décision prise par le gouvernement comme étant finale, non susceptible de contrôle judiciaire et sans appel. De prime abord, c'est une norme d'intérêt public qui est très discrétionnaire et l'on renforce cet aspect discrétionnaire en écartant le pouvoir de contrôle et de surveillance.

Je vous dis tout de suite qu'en droit, le Parlement ne peut pas écarter le pouvoir de contrôle et de surveillance du pouvoir judiciaire d'une cour supérieure parce que ce pouvoir de contrôle et de surveillance est enchâssé à l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867. Toutefois, à des fins juridiques, l'insertion d'une clause privative est tout de même considérée par les tribunaux. On s'aperçoit alors qu'à l'article 28 il y a une autre norme, la sécurité nationale qui, quant à elle, commande également un pouvoir discrétionnaire qui fait son apparition.

Cette notion d'intérêt public qui apparaît à l'article 21 n'est pas, en droit, une notion nouvelle, ce n'est pas quelque chose qui est saugrenu. Le législateur, qu'il soit fédéral ou provincial, utilise assez souvent cette notion d'intérêt public. C'est une notion quasi objective dans la mesure où, évidemment, l'application de cette notion appelle ou commande un exercice discrétionnaire relativement vaste, beaucoup plus qu'une notion comme la fraude, la fausse identité, la sécurité nationale et ainsi de suite.

En droit, cette notion d'intérêt public n'est quand même pas illimitée. En droit et en common law, on a toujours jugé que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire — comme celui qui se fonde sur la notion d'intérêt public — est limité par au moins deux facteurs.

La première limite, c'est la bonne foi. On présume que le gouvernement qui agit dans l'intérêt public agit de bonne foi. Les tribunaux interviennent pour invalider une décision dans la mesure où on est capable de démontrer la mauvaise foi.

L'autre limite, ce sont les objets de la loi. La Loi sur la citoyenneté poursuit certains objectifs. On suppose donc que le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire basé sur l'intérêt public prendra des décisions en se fondant sur les objectifs poursuivis par la loi. Autrement dit, une notion comme celle de l'intérêt public ne confère pas au titulaire un pouvoir qui est illimité ou arbitraire.

Par ailleurs, il faut aussi savoir que même s'il existe dans notre système une séparation des pouvoirs, une cour de justice pourra quand même intervenir et vérifier l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire — en ce qui nous concerne, fondé sur la notion de l'intérêt public — en appliquant deux approches, dont l'approche traditionnelle.

Traditionnellement, les tribunaux dans ce pays vont vérifier si un pouvoir discrétionnaire fondé, par exemple, sur l'intérêt public, s'est exercé de bonne foi, de façon non discriminatoire, de façon raisonnable, conformément aux objets de la loi. Donc, de façon

traditionally, courts can still intervene and monitor the legality of the discretion based on public interest.

A newer approach, which has obtained since the Supreme Court of Canada handed down its decision last year, is that courts may intervene to monitor the exercise of discretion — based on public interest — by applying what the Supreme Court of Canada has called a pragmatic and functional approach. The law will be read and those concerned will check to what extent the court of law can intervene to invalidate a decision. That is what I had to say on the concept of public interest.

What appears strange to me in the bill as it stands is the creation of categories in the exercise of a discretionary power, and the will to have them be subject to a different level of control or review, given that in all cases the consequences for the individual subject to this decision will be very serious indeed.

Insofar as the concept of public interest is concerned, this concept does not concern me, personally, as a jurist.

**Senator Beaudoin:** My question concerns clause 22 (3). It says that the order is final, and despite any other Act of Parliament, is not subject to appeal to or review by any court.

In our Canadian constitutional regime, I cannot see how we can vote in favour of that paragraph. If we do, it will be set aside by the courts. Not only is it said that the order is final and that no other Act of Parliament applies, but there is no possibility of appeal or judicial review. Being able to ascertain that our laws are constitutional is the basis of our system. I can only suggest that paragraph 22 (3) be deleted because it is unconstitutional. If we do not delete it by an amendment, the courts will do so. What is your opinion?

**Mr. Braen:** The provision is known as a privative clause in the jargon of administrative law. The general opinion is that this type of wording is not inherently unconstitutional, since it cannot eliminate a superior court's judicial review power. In practice the courts of this country will not follow up on this type of provision. However, why would the legislator want to insert this type of clause nevertheless, even though there are no constitutional consequences as such? The supremacy of law cannot be set aside, as it is one factor that can be used by a court that must assess the use of a discretionary power.

In administrative law, the presence of a privative clause means that the court of law must exercise what is known as judicial restraint. When this type of provision exists in a law a court of law, will say that it can nevertheless assess the legality of the discretionary power used, but it does so with some reservations. The legislator asks it to proceed with restraint. It is in that sense that this type of clause can be useful, and that is probably why those who drafted the bill thought that they would insert such a clause.

traditionnelle les tribunaux peuvent quand même intervenir et contrôler la légalité d'un exercice discrétionnaire fondé sur la notion de l'intérêt public.

De façon plus nouvelle, depuis une décision rendue par la Cour suprême du Canada l'an dernier, les tribunaux peuvent intervenir pour contrôler l'exercice d'une discrétion — un pouvoir fondé sur l'intérêt public — en appliquant ce que la Cour suprême du Canada a appelé «une approche pragmatique et fonctionnelle», dans le sens qu'on va lire la loi, on va vérifier dans quelle mesure la cour de justice peut intervenir pour invalider une décision. Voilà ce que j'avais à dire sur la notion d'intérêt public.

Ce qui m'apparaît étrange dans le projet de loi tel qu'édicte, c'est la création de ces catégories dans l'exercice d'une discrétion et la volonté de les assortir ou de prétendre les assortir à un degré de contrôle différent, compte tenu du fait que dans tous les cas, les conséquences pour l'individu qui fait l'objet de cette décision sont très graves.

En ce qui concerne la notion d'intérêt public, ce n'est pas une notion qui m'effraie, personnellement, en tant que juriste.

**Le sénateur Beaudoin:** Ma question concerne l'article 22(3). On dit que le décret est définitif et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel et non susceptible de contrôle judiciaire.

Dans notre régime constitutionnel canadien, je ne vois pas comment on peut voter en faveur de ce paragraphe. Si on vote en faveur de ce paragraphe, il sera écarté devant les tribunaux. Non seulement on dit que le décret est définitif, non seulement les autres lois ne s'appliquent pas, mais il n'y a même pas d'appel et il n'y a même pas de contrôle judiciaire. Le contrôle de la constitutionnalité des lois est la base de notre système. Je ne peux faire autrement que de suggérer d'écarter l'article 22(3) parce qu'il est inconstitutionnel. Si on ne l'écarter pas par un amendement, ce sont les tribunaux qui vont le faire. Quel est votre avis?

**M. Braen:** Cette disposition est qualifiée de clause privative dans le jargon du droit administratif. On s'entend pour dire que ce type de libellé n'est pas en soi inconstitutionnel puisque qu'il ne peut écarter le pouvoir de contrôle et de surveillance d'une cour supérieure. En pratique donc, les tribunaux de ce pays ne donnent pas de suite à ce type de clause. Cependant, pourquoi est-ce que le législateur voudrait quand même insérer ce type de clause même si, en termes de conséquences, sur plan constitutionnel il n'y en a pas? On ne peut pas écarter le principe de la légalité, car c'est une indication qui peut être utilisée par un tribunal lorsqu'il doit contrôler l'exercice de la discrétion.

En droit administratif, la présence d'une clause privative dans une loi appelle, de la part d'une cour de justice, ce qui est nommé une «réserve» ou une «retenue judiciaire». Lorsque ce type de disposition existe dans une loi, une cour de justice va dire qu'elle peut quand même vérifier si l'exercice du pouvoir discrétionnaire est illégal ou pas, mais elle le fait un peu à reculons. Le législateur lui demande de faire preuve de réserve. C'est dans ce sens que ce type de clause va trouver son utilité, et c'est probablement pour cela que les rédacteurs du projet de loi ont pensé l'y insérer.

**Senator Beaudoin:** In other words, the court is not at all concerned, since it knows it can intervene in spite of that.

**Mr. Braen:** That is correct. It may however put a damper on the court's enthusiasm.

**Senator Nolin:** In the *Morales* 1992 Supreme Court decision, the vagueness of the expression "public interest" is discussed. It was the court's majority decision under Chief Justice Lamer that the use of the words "public interest" does not authorize judicial review. The conditions surrounding the exercise of that discretion are too vague for the text of that law to be legally grounded.

Judge Lamer refers to another judgment of the Supreme Court, a decision contemporary to the *Morales* judgment, the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* judgment. Some might say: yes, but the *Morales* decision had to do with criminal law and things would be different in an administrative law context. In the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* decision the Supreme Court tells us that the theory of vagueness as to the use of the words "public interest" does not apply only to criminal law but to all types of law: civil, administrative, et cetera.

When I read the legal text we have before us, especially clause 21, I have a problem. In your preliminary remarks you said that the courts will in any case will read the law and look at its intent to see — clause 21 contains no normative criteria as to the application of the public interest rule — whether it proposes assessment criteria or guidelines to the minister and cabinet's discretion.

Where can I find in this bill the objectives you referred to in your preliminary remarks? What are those objectives that would provide a context for the minister and the Privy Council when they exercise their discretion in light of Supreme Court judgments such as *Morales* and *Nova Scotia Pharmaceutical Society*?

**Mr. Braen:** It is a judicial task!

**Senator Nolin:** For the benefit of our colleagues, I simply want to read a passage of the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* judgment. The court established a test for vagueness, and it states:

A law will be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate.

My question is the following: In the wake of these decisions — including the test in the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* judgment — does clause 21 respect that test, or does it not?

**Mr. Braen:** Quite humbly, I believe it does. Once again the concept of public interest is a familiar one in legal language. Another ground or another motive would have been proposed. It could be said, for instance, that the minister may, given reasonable grounds — or for cause — refuse to grant citizenship.

For cause, what does that mean? That is just as vague as public interest. Do you agree?

**Le sénateur Beaudoin:** Autrement dit, cela ne fait pas peur du tout à la cour, parce que la cour sait fort bien qu'elle peut intervenir malgré cela.

**M. Braen:** Cela est exact. Cela risque cependant de freiner les ardeurs du tribunal.

**Le sénateur Nolin:** Dans l'arrêt *Morales*, la décision de la Cour suprême, en 1992, traite de la théorie de l'imprécision en regard de l'usage de la terminologie «intérêt public». La cour, majoritaire, sous la plume du juge en chef Lamer, nous dit que l'usage des mots «intérêt public» ne permet pas le contrôle judiciaire. Les conditions de l'exercice de cette discrétion sont trop imprécises pour qu'on puisse supporter la légalité du texte de cette loi.

Le juge Lamer se réfère à une autre décision de la Cour suprême, contemporaine à l'arrêt *Morales*, l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*. Quelqu'un pourrait dire: oui, mais il s'agit bien d'une décision qui traite du droit criminel dans *Morales*, alors que si on parle de droit administratif, ce serait autre chose. Dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, la Cour suprême nous dit que la théorie de l'imprécision, quant à l'usage des mots «intérêt public» ne s'applique pas uniquement au droit criminel mais à tous les droits: civils, administratifs et autres.

Quand je lis le texte de loi devant moi, surtout l'article 21, j'ai un problème. Dans vos remarques préliminaires, vous dites que les tribunaux, de toute façon, vont prendre le texte de loi, regarder l'objectif de la loi pour voir — l'article 21 ne contient aucun critère normatif quant à l'application de la règle d'intérêt public — s'il offre ces critères d'évaluation ou d'encadrement de la discrétion du ministre et du Cabinet.

Où puis-je retrouver dans ce projet de loi les objectifs auxquels vous faisiez référence dans vos remarques préliminaires? Quels sont ces objectifs qui encadreraient l'exercice discrétionnaire du ministre et du Conseil privé à la lumière des décisions de la Cour suprême selon les arrêts *Morales* et *Nova Scotia Pharmaceutical Society*?

**M. Braen:** C'est une tâche judiciaire!

**Le sénateur Nolin:** Pour le bénéfice de nos collègues, je veux juste lire un passage de l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*. La Cour a établi un test de l'imprécision, et elle écrit:

Une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire.

Ma question est la suivante: suite à ces décisions — incluant le test de *Nova Scotia Pharmaceutical Society* —, l'article 21 respecte-t-il le test ou non?

**M. Braen:** Bien modestement, je pense que oui. Encore une fois, la notion de l'intérêt public est familière dans le langage législatif. On aurait proposé un autre motif ou un autre fondement. On pourrait lire, par exemple, que le ministre peut pour motifs raisonnables — ou pour cause — refuser d'attribuer une citoyenneté.

Pour cause, cela veut dire quoi? C'est aussi imprécis que l'intérêt public. Vous êtes d'accord avec moi?

**Senator Nolin:** That is my problem. Since it is vague, if you follow the test, I believe that it is indeed.

**Mr. Braen:** But it is not a lack of precision, it is a discretionary power. If you give a government a discretionary power, it is because you feel that certain situations may arise. An act cannot provide for all possible situations. For that reason you need some flexibility and that is why you state that the government may under certain circumstances, to further public interest, intervene as such.

It is true that under the law, an act may be declared unconstitutional for reasons of vagueness, but decisions where laws have indeed been deemed unconstitutional because of vagueness have been extremely rare, to my knowledge, because a law is made up of words and words have to be interpreted. There is always, right from the outset, a certain discretion involved in that exercise. I will not be made to believe that it is possible to insert objective grounds in a law that leave no room whatsoever for subjectivity; that is practically impossible.

The public interest motive is not preposterous in legislation. A great many legislative texts only raise this concept of public interest or to other equally vague concepts in cases of reasonable cause. What is reasonable cause? I do not want to become the advocate of this bill, but in administrative law, my reaction would be the following.

**Senator Nolin:** I too want to give this bill a chance. I just have a problem with that clause. I have no problem with the fact that the minister and cabinet may exercise this discretion. The problem I have, and the of law says so, is that there has to be some kind of guidance, some markers. The court refers to sufficient guidance, not complete guidance.

When I read this passage of the Supreme Court decision and add your testimony to it, where in the text am I to find the sufficient guidance that will serve as a marker or beacon to the legal exercise?

**Mr. Braen:** The guide exists in my opinion because if you look at previous provisions, for instance the matter of granting citizenship of revoking it or renouncing it, et cetera, certain criteria are set out.

In one case the text refers to false representation, to fraud. There is subjectivity in that. In other cases it refers to false identity or non-eligibility under clause 28. There is room for discretion in the interpretation of the words used in clause 28.

There is also the concept of national security. Just between you and me, national security commands a certain discretion. There are markers or guides throughout the text. The bill says that in the other areas, which we shall call public interest, we do not know what can happen. Perhaps there will be a case where false representation or fraud will not be an issue. It might not be a matter of non-eligibility under clause 28. It might not be a matter of national security, but it still might be awkward if nationality were granted. That is why we refer to public interest. It is a residual concept, if you will.

**Le sénateur Nolin:** Voilà mon problème. Comme c'est imprécis, selon moi, je suis le test: c'est inconditionnel.

**M. Braen:** Mais ce n'est pas de l'imprécision, c'est du pouvoir discrétionnaire. Si on attribue un pouvoir discrétionnaire à un gouvernement, c'est parce qu'on se dit qu'il peut arriver des situations. On ne peut pas dans une loi prévoir toutes les situations. Il faut donc un peu de souplesse et, en cela, on dit que le gouvernement pourra dans certaines circonstances, dans l'intérêt public, intervenir en tant que tel.

Il est vrai qu'en droit une loi peut être déclarée inconstitutionnelle pour cause d'imprécision, mais les décisions où on a effectivement déclaré des lois inconstitutionnelles pour raison d'imprécision, à ma connaissance, sont extrêmement rares, parce qu'une loi est constituée de mots et que les mots doivent être interprétés. Il y a toujours, dès le départ, une certaine discrétion dans cet exercice. On ne me fera pas croire qu'on peut, à coup sûr, insérer dans une loi des motifs objectifs qui ne laissent place à aucune subjectivité. C'est quasiment impossible.

Le motif d'intérêt public n'est pas saugrenu dans la législation. Beaucoup de textes législatifs n'utilisent cette notion d'intérêt public ou d'autres aussi vagues que pour une cause raisonnable. Qu'est-ce qu'une cause raisonnable? Je ne veux pas me faire le défenseur de ce projet de loi, mais je vous dis qu'en droit administratif, ma réaction est la suivante.

**Le sénateur Nolin:** Moi aussi je veux donner une chance au projet de loi. J'ai juste un problème avec cet article. Je n'ai pas de problème avec le fait que le ministre et le Cabinet puissent exercer cette discrétion. Le problème que j'ai et la règle de droit le dit, c'est qu'il doit y avoir un certain encadrement, un certain guide. La cour dit «un guide suffisant», pas un guide complet.

Quand je lis ce passage de la décision de la Cour suprême et que j'y ajoute votre témoignage, où dans le texte vais-je trouver ce guide suffisant qui va guider l'exercice judiciaire?

**M. Braen:** Le guide existe, à mon avis, parce que si on jette un coup d'œil aux dispositions qui précèdent, par exemple la question de l'attribution de la citoyenneté, la question de la révocation d'une attribution de citoyenneté, la question d'une répudiation et ainsi de suite, il y a des critères qui sont énoncés.

Dans un cas, on va parler de fausse déclaration, de fraude. Il y a de la subjectivité là-dedans. Dans d'autres cas, on va parler de fausse identité ou encore de cas de non-admissibilité selon l'article 28. Il y a de la discrétion pour interpréter les mots utilisés à l'article 28.

Il y a aussi la notion de la sécurité nationale. La sécurité nationale, entre vous et moi, commande une certaine discrétion. Il y a des guides un peu partout. Le projet de loi dit que dans les autres domaines, qu'on va appeler l'intérêt public, on ne sait pas ce qui peut se passer. Peut-être y aura-t-il un cas où il ne sera pas question de fausse déclaration, de fraude. Ce ne sera pas un cas non-admissible selon l'article 28. Cela ne sera pas une question de sécurité nationale, mais ce sera quand même délicat si on octroie la nationalité. C'est pour cela qu'on parle d'intérêt public. C'est une espèce de notion de résidu, si vous voulez.

**Senator Nolin:** And one which the legislator wants to exclude from judicial review. That concerns me. I agree with you that clause 96 confers some protection. However, the fact that discretion is granted without guidance as to its use, and the fact that the legislator wants to exclude it from judicial review leads me to wonder what they are trying to hide.

**Mr. Braen:** In law, I do not think they are trying to hide anything, but to ensure that the courts will only intervene very rarely in the exercise of this jurisdiction. Once again, in constitutional law you cannot effectively set aside the monitoring and review power. However, in administrative law, this is an indication that may be considered by a court of law which may not want to intervene in the matter of this discretionary power in order not to interfere with public interest.

[English]

**Senator Grafstein:** I wish to thank the staff for providing us with this memorandum. It helps us to focus on the issue. It is very useful, on the one hand, but it makes our life a bit more complex, on the other.

Mr. Braen, I am having difficulty following the linguistic thread of your argument. I am sure that you have looked at the decisions in *Morales*, *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *Zundel*, *Kuchma*, *Snider*, and *Manitoba v. Metropolitan Stores Ltd.* To sum them up, in dealing with issues like privacy it is not difficult to determine what is in the public interest because the public interest has to go against the very narrow right that is privacy. When you say "public interest" in the context of the privacy statute, that seems to me to be pretty precise because a decision must be taken. We know what the value is on the one hand, that being privacy; and we know what the value is on the other hand, that being disclosure. That is not much of a problem.

I assume that the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* case involved a public health matter where there is a question of balance between social objectives, which would be good public health, and individual rights. Again, that is not too much of a problem, but it is more helpful.

The decision in *Zundel* said that the courts and legislators must be very careful because we are dealing with restricting constitutional rights. When we restrict constitutional rights, we must ensure that the restriction is justifiable, again in the public interest. However, that is it not the case here, and that is why this case is so much more difficult.

Here the question is not on the right to become a citizen, because there is no right to become a citizen. There is a privilege to become a citizen based on certain criteria.

The question of public interest provides us with a much more complex question, because it is so vague and it does not state the social objectives we are seeking to obtain. Is the social objective

**Le sénateur Nolin:** Et qu'on veut exclure du contrôle judiciaire. Cela me préoccupe. Je suis d'accord avec vous, l'article 96 nous donne une protection. Mais qu'on veuille exercer une discrétion, qu'on veuille ne pas lui donner un guide quant à son utilisation et qu'on veuille en exclure le contrôle judiciaire, c'est là que je me demande ce qu'on veut cacher.

**M. Braen:** En droit, je pense qu'on ne veut pas cacher quelque chose, mais on veut s'assurer que les tribunaux judiciaires vont ou ne vont intervenir que très rarement dans l'exercice de cette juridiction. Encore une fois, qu'on veuille prétendre mettre de côté le pouvoir de contrôle et de surveillance, en droit constitutionnel cela n'a pas d'effet. Mais en droit administratif, c'est une indication qui, éventuellement, peut être considérée par une cour de justice pour ne pas vouloir intervenir avec l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, pour ne pas vouloir s'ingérer dans cette notion d'intérêt public.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Je tiens à remercier le personnel d'avoir préparé ce document. Il nous permet de cerner le débat. Il est très utile, mais en même temps, il nous complique un peu la vie.

Monsieur Braen, j'ai de la difficulté à suivre votre raisonnement. Je suis certain que vous avez jeté un coup d'oeil aux arrêts *Morales*, *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *Zundel*, *Kuchma*, *Snider* et *Manitoba c. Metropolitan Stores Ltd.* Ce qu'ils disent essentiellement, pour ce qui est de la protection des renseignements personnels, c'est qu'il n'est pas difficile de déterminer ce qui est dans l'intérêt public parce que cette notion doit être opposée à celle de la protection des renseignements personnels, un droit de portée très limitée. Le concept de l'«intérêt public» dans le contexte de la loi sur la protection des renseignements personnels me semble assez précis parce qu'il suppose la prise d'une décision. Il faut faire un choix entre, d'une part, la protection des renseignements personnels et, d'autre part, la divulgation de ceux-ci. Cela ne pose pas vraiment de problème.

Je présume que l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society* portait sur une mesure de santé publique où il fallait assurer un dosage des intérêts de la société, soit un objectif légitime en matière de santé publique, et les droits de la personne. Encore une fois, cela ne posait pas vraiment de problème.

Dans l'arrêt *Zundel*, la Cour a statué que les tribunaux et les législateurs doivent faire preuve de prudence quand il est question de restreindre des droits constitutionnels. Quand nous imposons des restrictions, nous devons veiller à ce qu'elles soient justifiables, encore une fois dans l'intérêt public. Toutefois, tel n'est pas le cas ici, et voilà pourquoi cette affaire est plus complexe.

Dans le cas qui nous intéresse, ce n'est pas le droit d'obtenir la citoyenneté qui est en cause, parce que ce droit n'existe pas. C'est un privilège qui est accordé sous réserve de certaines conditions.

La question de l'intérêt public en soulève une autre beaucoup plus complexe, parce qu'elle est très vague et qu'elle ne définit pas les objectifs sociaux que nous cherchons à réaliser. Est-ce que

to fulfil your duty in Canada to vote? Is it to fulfil your duty not to be a harmful influence in a particular neighbourhood?

I believe that the answers you gave to Senator Nolin do not answer the question, because there specific concerns are identified. Public interest is much broader, and it is the broader application, without any type of guidance, that causes us some deep problems.

What would be the public interest in denying a person the right to become a citizen, which we want to encourage? Based on the Charter and other things in Canada, we seek to encourage good citizenship. Yet, we do not really define what good citizenship is other than saying to fulfil and maintain, under the oath, the laws of Canada in some vague and not very satisfactory way.

What would be the limitations on public interest, beyond the ones that you have suggested, which are lying, cheating, security, et cetera? Those are clear. No one quarrels with those. The problem is the vagueness beyond. Help us to say, without definition, what we are looking for in terms of good citizenship. I do not think the act gives us any guidance on that.

**Mr. Braen:** That is a difficult question to answer.

**Senator Grafstein:** I am asking the witness the same question that I have been asking myself. I cannot answer it myself.

[Translation]

**Mr. Braen:** I do not know if the Department of Immigration officials have appeared before this committee.

**Senator Nolin:** That is another problem we have. We wanted to pass the bill beforehand.

[English]

**Senator Grafstein:** I do not think we should cloud the issue with immigration. Immigration sets up a different set of architectonics, which we can address philosophically. This is much more complex than immigration.

[Translation]

**Mr. Braen:** I do not quite know how to answer you. This notion of public interest is a kind of residual notion in my opinion.

In the bill, government authorities, be it the minister or the government, are given the capacity to intervene and revoke, for instance, or to renounce or not grant citizenship, and certain criteria have been set out which I listed earlier.

It seems that in order not to take any chances, to provide for possible situations that would not involve national security or criminality under clause 28, etc., the government should still be able to intervene on behalf of the public interest. Are there parameters? All I can say is that in law, if I were a federal court judge, a superior court judge or on the bench of the Supreme Court of Canada, I would say that this concept in itself has inherent limits, the ones I listed earlier, that is the limit of good

cet objectif est le devoir d'exercer son droit de vote au Canada? Est-ce le devoir de ne pas exercer une influence indue sur un quartier en particulier?

Les réponses que vous avez données au sénateur Nolin ne répondent pas, selon moi, à la question, parce qu'il a soulevées des points bien précis. L'intérêt public est une notion très vaste, et c'est cette application plus vaste, sans orientation aucune, qui nous amène à nous poser des questions très profondes.

En quoi le fait de priver quelqu'un du droit de devenir citoyen, ce que nous voulons encourager, sert-il l'intérêt public? Nous essayons, au Canada, d'encourager les valeurs qui animent la citoyenneté en nous fondant, entre autres, sur la Charte. Or, nous ne définissons pas vraiment ces valeurs. Tout ce que nous disons, en vertu du serment, c'est que le citoyen doit s'engager à observer les lois du Canada. Ces termes sont vagues et peu satisfaisants.

Quelles seraient les limites imposées à l'égard de l'intérêt public, mises à part celles que vous avez déjà mentionnées, soit la fausse déclaration, la menace envers la sécurité, ainsi de suite? Ces limites sont très claires. Personne ne les remet en question. Le problème, c'est l'imprécision qui entoure toute la question. Aidez-nous à cerner, sans les définir, les valeurs qui animent la citoyenneté. Je ne pense pas que le projet de loi soit très utile à cet égard.

**M. Braen:** Il est difficile de répondre à cette question.

**Le sénateur Grafstein:** Je me pose la même question, et je n'arrive pas à y répondre.

[Français]

**M. Braen:** Je ne sais pas si les autorités du ministère de l'Immigration se sont présentées devant ce comité.

**Le sénateur Nolin:** C'est un autre problème que nous avons. Nous voulions adopter le projet de loi avant.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Nous ne devrions pas faire intervenir les autorités de l'Immigration dans le débat parce que cela ne ferait qu'embrouiller les choses. C'est un problème tout à fait différent. Cette question-ci est beaucoup plus complexe.

[Français]

**M. Braen:** Je ne sais pas trop comment vous répondre. À mon avis, cette notion d'intérêt public est une espèce de notion résiduaire.

Dans le projet de loi, on confère aux autorités gouvernementales, que ce soit le ministre ou le gouvernement, la capacité d'intervenir et de révoquer, par exemple, ou de répudier ou de ne pas attribuer une citoyenneté, et on fixe certains guides que j'ai énumérés tantôt.

Il semble que pour ne pas prendre de chances, pour faire en sorte que si jamais il existe des situations qu'on ne puisse pas relier à la question de la sécurité nationale, à la question criminelle qui ressort de l'article 28 et ainsi de suite, que le gouvernement puisse quand même, au nom de l'intérêt public, intervenir. Est-ce qu'il y a des paramètres? Tout ce que je peux dire, c'est qu'en droit, si j'étais juge à la Cour fédérale du Canada, dans une cour supérieure ou à la Cour suprême du Canada, je vous

faith, and of the intent of the law. The Department of Immigration officials will have to define the objectives of the law themselves. They will read the law and will set out the proper way to proceed.

It must be understood that when the matter goes before the court, ultimately the intent of the law will be defined by the court and not by government authorities.

[English]

**Senator Grafstein:** I do not mean to interrupt the witness, but therefore we have not fulfilled our responsibilities. I do not wish to delegate the responsibility for defining what citizenship is to a Supreme Court judge, quite the contrary. I want to be able to define for him what I think is right or wrong. I would not be among those who might wish to give a judge, as much as we love and respect them, a licence to define the laws of citizenship for Canada?

**Senator Nolin:** It is even more problematic than that. It provides a licence to define the public interest without guidance. At the limit, a conclusion could be reached that the opinion of the applicant is contrary to the government or the government does not like it. However, we cannot control that. If that is what we want, I have a problem.

**The Chairman:** The committee will have time to discuss this tomorrow morning. Let us try to get an answer from the professor.

[Translation]

**Mr. Braen:** I simply wanted to remind you — and I do this with a great deal of reserve — that in our constitutional system there is a certain separation of powers. You are entrusted with the task of legislating, but courts of law must define the objectives of laws. That is our system. The legislator can in any case help the judiciary to interpret the law correctly.

**Senator Nolin:** We do not want to usurp their place, on the contrary, we want to help them to do their work.

**Mr. Braen:** Ultimately, they are the ones who decide.

**Senator Nolin:** However, they sometimes tell us that we have done a poor job and ask us to start over, and we would like to avoid that.

[English]

**Senator Andreychuk:** You are quite right, you are here to talk about the legal aspects of this bill. Legislators must decide whether we want to give this kind of discretion to the executive. A bill does not become legislation until Parliament enacts it. You are quite right in pointing out what will happen if we give the executive the power.

You said there is a discretion that would involve public interest in clauses 18 and 21. However, clause 16 is more of a blanket discretion of public interest. If you look at clauses 18 and 21,

dirais que cette notion *in se* comporte quand même en droit des limites, qui sont celles que j'ai énumérées tantôt, soit la limite de la bonne foi et la limite des objets de la loi. Les autorités du ministère de l'Immigration vont avoir à définir les objets de la loi, eux-mêmes. Ils vont lire la loi et ils vont établir que c'est de telle façon qu'il faut procéder.

Il faut comprendre que lorsque la question est portée devant un tribunal, en définitive et ultimement, les objets de la loi seront définis par le tribunal et non pas par les autorités gouvernementales.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Je ne veux pas vous interrompre, mais nous n'aurons alors pas rempli notre devoir. Je ne veux pas déléguer à un juge de la Cour suprême la responsabilité de définir ce qu'est la citoyenneté. Au contraire. Je veux être en mesure de définir, pour lui, ce qui, à mon avis, est acceptable et ce qui ne l'est pas. Je ne suis pas d'accord avec l'idée de donner à un juge, avec tout le respect que nous leur devons, la responsabilité de définir les objectifs de la loi sur la citoyenneté au Canada.

**Le sénateur Nolin:** C'est encore plus compliqué que cela. On leur donne le pouvoir de définir l'intérêt public mais sans leur fournir de paramètres. On pourrait conclure, à la limite, que l'opinion du demandeur est contraire à celle du gouvernement, ou que le gouvernement la juge insatisfaisante. Toutefois, nous n'exerçons aucun contrôle là-dessus. Si c'est ce que nous voulons, je ne suis pas d'accord.

**La présidente:** Le comité aura l'occasion d'en discuter demain matin. Essayons d'avoir une réponse du témoin.

[Français]

**M. Braen:** Je voudrais quand même rappeler — et je le fais avec beaucoup de retenue — que dans notre système constitutionnel, il y a quand même une certaine séparation des pouvoirs. S'il vous revient de légiférer, il revient ultimement au cours de justice de définir les objets d'une loi. C'est notre système. Le législateur peut quand même aider le pouvoir judiciaire à bien interpréter la loi.

**Le sénateur Nolin:** On ne veut pas usurper leur travail, au contraire, on veut les aider à le faire.

**M. Braen:** Ultimement, ce sont eux qui décident.

**Le sénateur Nolin:** Mais cela leur arrive de nous dire «vous avez mal fait votre travail, voulez-vous recommencer?» et on ne voudrait pas que cela se produise.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez raison, vous êtes venu nous parler des aspects juridiques du projet de loi. Il revient aux législateurs de décider si nous voulons donner un tel pouvoir discrétionnaire à l'exécutif. Pour qu'un projet de loi devienne loi, il faut que le Parlement l'adopte. Vous avez tout à fait raison de nous dire ce qui risque de se produire si nous donnons à l'exécutif un tel pouvoir.

Vous avez dit que le pouvoir discrétionnaire accordé en vertu des articles 18 et 21 est fondé sur l'intérêt public. Le pouvoir discrétionnaire accordé en vertu de l'article 16 est, lui, plus

there is limited access to a court and, perhaps, more access even through administrative review.

You said there is public interest when there is fraud, there is misleading the government, when there is national interest or security involved, but there are other aspects. I do not see that clause 16 is in any way limited by the other clauses, for example, clauses 18, 21, the security sections or the prohibitive elements of clause 28. Clause 16 is not tied to those other clauses. If it is tied to those other clauses, does that mean that your interpretation would be that a government could look at clauses 17 or 18, national security prohibitions, and say, "Look, there are more tests; we are more bound there; there is more judicial scrutiny; let us not go that way; let us go to clause 16 because we are giving the signal that we can use more absolute discretion there and we are limiting the judicial influence"?

It is a short cut, in other words, to the other clauses. Did you intend that or not?

[Translation]

**Mr. Braen:** No, because first of all there would have to be a very careful examination. At first blush, clause 16 targets a very specific case, that of the revocation of a decision granting citizenship. Clause 16 states that the Governor in Council may intervene and revoke the citizenship that has been granted to someone on the grounds that are mentioned.

Clause 18 states that the minister may declare that a decision to attribute citizenship is void. The objective is then somewhat different. In one case the text is talking about revocation and in another about annulment, repudiation or granting of citizenship. Clause 21 allows the government to forbid the minister to grant citizenship. Each provision has an objective that is very specific to it in my opinion. It is certain that in the final analysis immigration officials may in a specific case use one or the other of these provisions regardless of the cases that arise. I would not be willing to say that this would allow immigration officials to bamboozle people and do anything they please. I do not believe that is true.

[English]

**Senator Andreychuk:** You would agree with me that those are separate clauses and that they have a separate purpose. You would agree that it would not be fair, then, to infer that clause 16 would be at the point of saying, "Well, we have some doubt; we will hold these people up because of our experience with similar cases." It stands on its own; is that what you are saying?

**Mr. Braen:** That is what I am saying. The goal of this clause appears to be very clear. It is a case of revocation.

**Senator Andreychuk:** Senator Grafstein touched upon the points of what is limited when you reach the doctrine of vagueness. If clause 16 stands alone, I am also looking at the fact that the government would be able to use full discretion, not in the

généralisé. Les articles 18 et 21 permettent, quoique de façon limitée, d'avoir accès à un contrôle judiciaire, et peut-être même à un examen administratif.

Vous avez dit que l'intérêt public peut être invoqué dans les cas de fraude ou de fausse déclaration, et quand il y a une menace envers la sécurité nationale. Ces motifs ne sont pas les seuls. À mon avis, l'article 16 n'est d'aucune façon assujéti, dans son application, aux autres dispositions, par exemple les articles 18 et 21, celles qui traitent de la sécurité nationale, ou encore l'article 28, qui traite des autres cas d'interdiction. L'article 16 n'est pas assujéti à ces dispositions. S'il l'était, est-ce que cela voudrait dire qu'un gouvernement pourrait invoquer les articles 17 ou 18, les menaces envers la sécurité nationale, et dire, «Écoutez, il existe d'autres facteurs que nous devons prendre en considération; il y a le contrôle judiciaire. Laissons cette option de côté. Invoquons l'article 16 parce qu'il nous accorde un pouvoir discrétionnaire plus vaste et qu'il nous permet de limiter l'influence du judiciaire»?

Il s'agit, autrement dit, d'un moyen de court-circuiter les autres dispositions. Vrai ou faux?

[Français]

**M. Braen:** Non, parce qu'il faudrait d'abord faire un examen très attentif. De prime abord, l'article 16 vise un cas très particulier, c'est celui de la révocation d'une décision attribuant la citoyenneté. L'article 16 dit que si quelqu'un s'est vu attribuer la citoyenneté, le gouverneur en conseil peut intervenir et révoquer cette citoyenneté pour les motifs qui y sont indiqués.

L'article 18 parle de l'annulation d'une décision d'attribuer la citoyenneté ou de répudier la citoyenneté. L'objet est alors quelque peu différent. Dans un cas on parle de révocation, dans un autre cas on parle d'annulation, de répudiation ou d'une attribution de citoyenneté. L'article 21 permet au gouvernement d'interdire au ministre d'attribuer la citoyenneté. Chaque disposition, à mon avis, a une finalité qui lui est propre. Il est certain qu'en bout de ligne, les autorités de l'immigration peuvent, face à un cas donné, utiliser l'une ou l'autre de ces dispositions indépendamment des cas qui se produisent. Je ne serais pas prêt à dire que cela permet un tour de passe-passe aux autorités de l'immigration pour faire un peu ce qu'ils veulent. Je ne pense pas que ce soit le cas.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Vous êtes d'accord avec moi pour dire que ces dispositions sont distinctes, qu'elles visent un objectif distinct. Vous convenez qu'il ne serait pas juste, alors, de laisser entendre que l'article 16 pourrait être invoqué parce que «nous avons des doutes; nous allons attendre avant de nous prononcer parce que nous avons déjà eu des cas similaires.» Vous dites que cet article a une finalité qui lui est propre?

**M. Braen:** C'est ce que je dis. L'objectif de cet article semble être très clair. Il est invoqué quand il y a révocation de la citoyenneté.

**Le sénateur Andreychuk:** Le sénateur Grafstein a parlé des limites imposées au pouvoir et de la théorie de l'imprécision. Si l'article 16 a une finalité qui lui est propre, alors le gouvernement pourrait exercer son pouvoir discrétionnaire, mais non comme il a

traditional ways that they have used their discretion in citizenship. That would then be open to them.

**Mr. Braen:** Concerning clause 16?

**Senator Andreychuk:** Yes.

**Mr. Braen:** No, it is limited.

[Translation]

First of all, this clause only applies in cases of fraud or false representation.

[English]

**Senator Andreychuk:** I am referring to clause 21, I am sorry. I was reading from 16.

Clause 21 stands alone with no reference, you said, to the other clauses. Thus, the government is not bound with what it is doing with national interest. They do not have to stay in those categories. Public interest could not be determined in a broad way.

[Translation]

**Mr. Braen:** I am going to correct myself because earlier I was referring to clause 27. Clause 21 for its part has its own specific objectives. In a case of false representation or fraud, normally clause 16 should be triggered. If national security is at stake, clause 23 should normally be invoked.

In cases other than those already defined in the bill, you are still told that in the public interest — in other cases, those that have not been defined — the government may intervene.

Clause 21 has its own objective. According to my interpretation of the bill, that clause will only apply to the extent that other provisions do not. I cannot see how clause 21 could be used to invoke public interest in a matter of fraud or false representation, when you have clause 16 which already discusses those issues.

[English]

**The Chairman:** Your question is not on the record because the interpreters could not hear it.

**Senator Nolin:** My question is this: They are not forced to say it is; correct?

**Mr. Braen:** I think so. Read clause 21(3).

**Senator Nolin:** All right.

[Translation]

If it is deemed to be in the public interest to revoke citizenship there is an obligation to cite grounds, at the very least. This is a very slight constraint on the exercise of discretionary power.

[English]

**Senator Andreychuk:** I am sorry if I confused you regarding clause 16. I wanted to talk to you about both. I will go over them again.

toujours eu l'habitude de le faire dans le domaine de la citoyenneté. Il pourrait exercer ce pouvoir.

**M. Braen:** En vertu de l'article 16?

**Le sénateur Andreychuk:** Oui.

**M. Braen:** Non, ce pouvoir est limité.

[Français]

D'abord, cet article ne s'applique que lorsqu'il y a eu fraude ou fausse déclaration.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Je m'excuse, je faisais allusion à l'article 21. Je lisais le libellé de l'article 16.

L'article 21 a une finalité qui lui est propre, comme vous l'avez mentionné. Ainsi, le gouvernement n'a pas à invoquer l'intérêt national pour justifier son intervention. Il n'a pas à invoquer ces motifs. L'intérêt public ne pourrait pas être défini en termes très vastes.

[Français]

**M. Braen:** Je vais corriger mon tir parce que tantôt je parlais de l'article 27. L'article 21, quant à lui, vise une finalité qui lui est propre. Si on fait face à un cas de fausse déclaration ou de fraude, normalement l'article 16 devrait intervenir. Si on parle de sécurité nationale, normalement l'article 23 devrait intervenir.

Dans des cas autres que ceux qui sont déjà prévus aux articles de la loi, on vous dit quand même que dans l'intérêt public — et dans les autres cas, ceux qui ne sont pas prévus — le gouvernement peut intervenir.

L'article 21 a une finalité qui lui est propre. En ce qui concerne la façon dont j'interprète le projet de loi, il ne va s'appliquer que dans la mesure où d'autres dispositions ne trouvent pas application. Je vois mal comment on pourrait appliquer l'article 21 et invoquer que l'intérêt public concerne une question de fraude ou de fausse déclaration, alors que l'article 16 traite déjà de la question de fraude et de fausse déclaration.

[Traduction]

**La présidente:** Votre question n'a pas été consignée parce que les interprètes ne l'ont pas entendue.

**Le sénateur Nolin:** Ma question est la suivante: ils ne sont pas obligés de fournir les motifs, n'est-ce pas?

**M. Braen:** Je pense que oui. Il suffit de lire le paragraphe 21(3).

**Le sénateur Nolin:** D'accord.

[Français]

Si on juge qu'il est dans l'intérêt public d'annuler une attribution de citoyenneté, il y a une obligation de motiver, à tout le moins. Il s'agit quand même d'un léger encadrement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Je m'excuse si je vous ai induit en erreur quand j'ai parlé de l'article 16. Je voulais vous parler des deux articles. Je vais reprendre mon argument.

Clause 21 is the broad one on public interest. This clause would preclude someone from obtaining citizenship if the minister deemed it "in the public interest." With the other clauses, of course, an individual would not get citizenship if he or she were under RCMP investigation or were considered a security threat, et cetera. It seems to imply that "public interest" must be something other than already mentioned in this proposed act.

My question went further. Is there a difficulty such that the department, the minister or the cabinet would look at those other clauses and feel that they had not met the test of those clauses on national security, for example? National security is spelled out clearly. However, the government might say, "I am not sure we can pass that test; therefore, we will use clause 21, public interest, because we feel uneasy." That may not be wrong. My question is this: Do they have that authority?

[Translation]

**Mr. Braen:** If another provision cannot be used, if we are not certain that there was fraud, we can always use clause 21 and invoke reasonable grounds in the public interest. That is one possibility but that concern is nevertheless tempered by the obligation to cite grounds.

This obligation does guide the exercise of that discretionary power. One could imagine a case where authorities, not being able to prove fraud or false representation, might decide to use this residual discretionary power.

[English]

**Senator Andreychuk:** This is where I come to the administrative law interpretation that I would like you to comment upon. Therefore, if the government moves against an individual under one of the other clauses there seems to be more access to the courts and more transparency. For example, under SIRC there are public review boards, et cetera, that oversee those areas. This clause is saying to the courts, "Do not enter into it." Therefore, it would take a very unusual case to enter into it. It puts the applicant in the position where it is a national security issue so the government, not wanting to go through all those hoops, would rely on clause 21, where it is more likely to succeed. The counter of that is that that person has less ability to defend himself or herself.

[Translation]

**Mr. Braen:** You are right. Even if the privative clause does not prevent review by a superior court or the Federal Court, that power remains limited and bears on legality as such, whereas in the case of a revocation, the intervention of the Federal Court on the main issue is provided for.

L'article 21 traite de l'intérêt public en termes vastes. Cet article empêcherait quiconque d'obtenir la citoyenneté si le ministre juge qu'il est «contraire à l'intérêt public» de l'attribuer. Pour ce qui est des autres dispositions, une personne n'obtiendrait pas, bien entendu, la citoyenneté si elle faisait l'objet d'une enquête de la GRC, si elle constituait une menace envers la sécurité, ainsi de suite. Or, cela donne à penser que «l'intérêt public» doit être défini en termes autres que ceux qui figurent dans le projet de loi.

Ma question va plus loin. Est-ce le ministère, le ministre ou le Cabinet pourraient, s'ils étaient confrontés à un problème, jeter un coup d'oeil à ces autres articles et conclure qu'ils ne peuvent, par exemple, invoquer le motif de la menace envers la sécurité nationale? La notion de sécurité nationale est clairement définie. Toutefois, le gouvernement pourrait dire «Je ne suis pas sûr que ce motif peut être invoqué. Nous allons appliquer l'article 21, qui traite de l'intérêt public, parce que nous avons des doutes.» Cette démarche ne serait peut-être pas la bonne. Ma question est la suivante: ont-ils le pouvoir de le faire?

[Français]

**M. Braen:** Si une autre disposition n'est pas possible, si on n'est pas certain qu'il y a eu fraude, on pourra toujours utiliser l'article 21 et invoquer les motifs raisonnables dans l'intérêt public. C'est une possibilité, mais la crainte reste quand même atténuée du fait de l'obligation de motivation.

Cette obligation de motivation vient encadrer un peu l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Éventuellement, on peut imaginer un cas où effectivement, les autorités, étant incapables de prouver une fraude ou une fausse déclaration, pourraient aller vers ce pouvoir discrétionnaire résiduaire.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais qu'on parle ici de l'interprétation que donne à cette notion le droit administratif. Donc, si le gouvernement rend une décision négative à l'égard d'une personne en vertu d'une de ces dispositions, celle-ci peut s'adresser aux tribunaux. Il semble y avoir plus de transparence. Par exemple, le CSARS a des comités d'examen public, entre autres, qui se penchent sur ces dossiers. Cet article dit aux tribunaux: «N'intervenez pas». Par conséquent, il faudrait que le cas soit assez exceptionnel pour qu'ils interviennent. Si le demandeur était perçu comme une menace envers la sécurité du Canada, le gouvernement, pour éviter toutes ces démarches, invoquerait l'article 21, puisqu'il aurait ainsi plus de chances d'avoir gain de cause. Toutefois, cette personne serait moins en mesure de se défendre.

[Français]

**M. Braen:** Vous avez raison. Même si la clause privative n'empêche pas le contrôle d'une cour supérieure ou de la Cour fédérale, ce contrôle reste limité et porte sur la légalité en tant que telle, tandis que dans le cas d'une révocation, une intervention de la Cour fédérale sur le fond est prévue.

Why propose something different? You are correct, because for the individual concerned by the decision there are fewer possibilities of seeing that decision challenged legally.

[English]

**Senator Pearson:** I have a supplementary to Senator Andreychuk's question.

I always try to visualize the kind of person we are talking about. The kind of person that comes to mind is someone known to be a pedophile in another country. What does it take to say that someone is under investigation? Can one say, "We have heard such and such about someone?" It is not that simple, is it?

**Senator Cools:** Of course not.

**Senator Andreychuk:** I hope not.

**Senator Pearson:** A case that I have raised before is a case from Interpol. They all knew this particular individual, they were watching him, but one could not have said that he was under investigation. I should like to know about that distinction. What enables you to say that somebody is under investigation?

**Senator Andreychuk:** That gets you into national security and clause 28 interpretations, which, in fairness to this witness, is not administrative law. There are specific regulations, rules, scrutinies, procedures within the RCMP, within Interpol, within SIRC, and there are oversight committees to make sure they follow through. There is a way of putting people under investigation.

There was one other case, where an individual was put in limbo. If an individual is under RCMP investigation that individual stays in limbo until the investigation is complete. There is no terminating of that investigation. I could have raised that as a problem. Also, the Governor-in-Council review committee does not have to report until it is convenient to do so. So, there is broad discretion to hold people under scrutiny. I am not sure whether that would catch your case. Perhaps your case is one where in the other country they had not been able to determine that an individual was one of the known suspects, which involves criminal investigation work as opposed to criminal charges.

**Senator Pearson:** I am trying to clarify this in my own mind. I shall raise the matter tomorrow.

**Senator Andreychuk:** I have another question on public interest. When the minister and the departmental officials came before us, either the minister herself or one of the officials said, "But you know that the government's role in a democracy is to act always in the public interest." Can that overriding responsibility of the government be equated to what is intended here?

[Translation]

**Mr. Braen:** In any case, there is always a responsibility at the legal level. Legally speaking, you cannot have unlimited, arbitrary discretionary power. That cannot happen.

Pourquoi proposer quelque chose de différent? Vous avez raison, car pour l'individu qui fait les frais de la décision, il y a moins de possibilités de voir cette décision contestée au plan judiciaire.

[Traduction]

**Le sénateur Pearson:** J'aimerais poser une question qui se rattache à celle du sénateur Andreychuk.

J'essaie de visualiser le genre de personne dont il est ici question. Or, le genre de personne qui me vient à l'esprit, c'est quelqu'un qui est connu comme étant un pédophile dans un autre pays. Ne peut-on pas tout simplement dire que cette personne fait l'objet d'une enquête? Peut-on dire, «Nous avons entendu telle et telle chose au sujet de cette personne»? Ce n'est pas aussi simple que cela, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cools:** Bien sûr que non.

**Le sénateur Andreychuk:** J'espère que non.

**Le sénateur Pearson:** J'ai déjà parlé du cas dont a été saisi l'Interpol. Ils connaissaient tous la personne, la surveillaient, mais on ne pouvait pas dire qu'elle faisait l'objet d'une enquête. J'aimerais qu'on m'explique pourquoi. Qu'est-ce qui vous permet de dire que quelqu'un fait l'objet d'une enquête?

**Le sénateur Andreychuk:** Ceci vous amène aux interprétations de la sécurité nationale et de l'article 28 qui, en toute justice pour ce témoin, ne relèvent pas du droit administratif. Il y a des règlements, des examens, des procédures spécifiques à la GRC, à Interpol, au CSTI et il y a des comités de surveillance qui doivent s'assurer que tout cela est observé. Il existe une façon de faire pour mettre les gens sous enquête.

Il y a eu un autre cas où quelqu'un s'est retrouvé dans les limbes. Quelqu'un qui fait l'objet d'une enquête de la GRC reste dans les limbes jusqu'à la clôture de l'enquête. Il n'y a pas moyen de faire aboutir cette enquête. J'aurais pu soulever la question comme étant un problème. Aussi, le Comité d'examen du gouverneur en conseil n'est pas tenu de faire de rapport jusqu'à cela fasse son affaire. Il y a donc un grand pouvoir de discrétion pour faire un examen minutieux des gens. Je ne suis pas sûre que cela pourrait s'appliquer à votre cas. Peut-être votre cas en est-il un où l'autre pays n'a pas été en mesure de déterminer si une personne était un suspect connu, ce qui signifie enquête criminelle, par opposition à des accusations au criminel.

**Le sénateur Pearson:** J'essaie de tirer les choses au clair dans mon propre esprit. J'en parlerai peut-être demain.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai une autre question d'intérêt public. Lorsque la ministre et ses collaborateurs ont témoigné devant nous, la ministre elle-même ou l'un de ses collaborateurs a dit: «Mais vous savez bien que le rôle du gouvernement dans une démocratie est de toujours agir dans l'intérêt public». Est-ce que cette responsabilité primordiale du gouvernement peut-être assimilée à ce dont il s'agit ici?

[Français]

**M. Braen:** Dans tous les cas, il y a toujours une responsabilité au plan judiciaire. Un pouvoir de discrétion ne peut être imaginé au plan juridique comme étant illimité, arbitraire et ainsi de suite. Cela n'est pas vrai.

Moreover if the concept of public interest appears too discretionary to you, remove it. What will remain in clause 21? You could say that the minister may, if he is convinced that there are reasonable grounds, refuse to grant citizenship, or revoke citizenship. What are "reasonable grounds"? The same question will arise. The same dilemma you are facing will arise. Unless you define more objective criteria, as in other clauses, for instance those involving national security, false representation, etc., unless you determine and describe other standards in a more objective way, we will be stuck with these residual criteria that will be known as reasonable grounds, for cause, public interest, any other grounds, etc. The substantive debate will remain the same.

**Senator Joyal:** Mr. Braen, if we want to reassure ourselves on the legal implications of these provisions in part IV of the bill would it not be a good idea to have a preamble stating the objectives of the legislator? Or should there be a provision in the body of the law to define the objectives of the law, so that when the Superior Court has to interpret the concept of public interest, as you pointed out earlier, the court's second field of investigation would be much more conclusive, since good faith is presumed to exist? I think that the first criterion you referred to is not easy to imagine. Good faith is presumed. You would have to prove that the minister is acting in bad faith. I wish you good luck if you want to try to prove that before the court.

Insofar as the objectives of the law are concerned, as this element is more accessible to us as legislators, would it not be one way of guaranteeing the reasonable use of this power to have a clear preamble on the intent of the law, or a clause in the corpus of the act defining the objectives?

**Mr. Braen:** It is certain that if you define the objectives of the law with more precision this will guide the exercise of the discretion associated with the concept of public interest. To increase the guidance associated with that discretion, the abolition of the privative clause to be found in clause 23 would be another way of facilitating the intervention of a court of law. For you as legislators, these are greater assurances that courts of law will be more accessible in this context. That is certain.

**Senator Joyal:** When the Canadian Charter of Rights and Freedoms was adopted, article 1 of the Charter included a kind of opening to discretionary assessment. As you know, the article states, and I quote:

[English]

The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Par ailleurs, si la notion d'intérêt public vous apparaît trop discrétionnaire, enlevez-la. Qu'est-ce qui va rester dans l'article 21? On pourrait dire que le ministre peut, s'il est convaincu qu'il y a des motifs raisonnables, refuser d'attribuer la citoyenneté ou annuler une attribution. C'est quoi «des motifs raisonnables»? La même question va se poser. Le même dilemme auquel vous faites face va se poser. À moins de définir un critère plus objectif comme dans le cas des autres articles, par exemple, ceux de la sécurité nationale, de la fausse déclaration, et ainsi de suite. À moins de déterminer et de décrire de façon plus objective d'autres normes, on va rester pris avec des normes résiduelles qui vont s'appeler «motifs raisonnables», «pour cause», «intérêt public», «pour tout autre motif» et ainsi de suite. Ce sera toujours le même débat de fond.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Braen, si nous voulons nous rassurer sur les implications juridiques de ces dispositions de la partie IV du projet de loi, est-ce qu'il ne serait pas opportun qu'un préambule énonce quels sont les objectifs poursuivis par le législateur? Ou encore, devrait-il y avoir une disposition dans le corps de la loi qui détermine les objectifs de la loi de sorte que lorsqu'un tribunal supérieur aurait à interpréter la notion de l'intérêt public, comme vous l'avez souligné tantôt, le deuxième champ d'investigation que la cour vérifierait serait beaucoup plus probant puisque la bonne foi se présume? J'imagine que le premier critère que vous avez exprimé n'est pas facile à imaginer. La bonne foi se présume. Il faudrait prouver que le ministre est de mauvaise foi. Je vous souhaite bonne chance si vous voulez faire cette preuve devant le tribunal.

En ce qui concerne les objectifs de la loi, comme cet élément nous est quand même plus accessible comme législateurs, est-ce qu'une des manières de garantir l'usage raisonnable de ce pouvoir ne serait pas d'avoir soit un préambule clair sur les objectifs de la loi ou une clause dans le corps de la loi qui définit quels sont les objectifs poursuivis?

**M. Braen:** Il est certain que si vous définissez avec plus de précision les objets de la loi, cela vient orienter l'exercice de la discrétion qui va de pair avec la notion d'intérêt public. Pour augmenter toujours, si vous voulez, l'encadrement de cette discrétion, l'abolition de la clause privative qu'on retrouve à l'article 23 serait un autre indice qui permettrait une intervention plus facile de la part d'une cour de justice. Ce sont des moyens qui, en tant que législateurs, vous donnent l'assurance d'une plus grande accessibilité à une cour de justice. C'est certain.

**Le sénateur Joyal:** Lorsque la Charte canadienne des droits et libertés a été adoptée, il y a dans l'article 1 de la Charte, une sorte d'ouverture à l'appréciation discrétionnaire. Comme vous le savez, l'article dit, et je vous le cite:

[Traduction]

La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et les libertés qui y sont décrits sous réserve seulement des limites raisonnables prescrites par la loi, dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[Translation]

That was a very broad criterion because defining what constitutes a free and democratic society in certain countries is not necessarily the same exercise as in a society such as our own. However, Supreme Court decisions have now given us a whole series of tests which courts apply, and it is not reasonable to apply them indiscriminately. It is all very precise. The Court has constituted a whole corpus that now provides us with extremely precise parameters.

What I do not like in this definition of the public interest is the absence of a reference to what is reasonable in a free and democratic society. If we said: that which is congruent with public interest in a free and democratic society, the court could turn to its corpus of decisions and say: here is what is acceptable in a free and democratic society. There would be a whole background of references that would allow us to determine that there are guidelines. But here, there are none. There would then be a possibility of maintaining ministerial discretion while providing guidelines for it on the bases of legal standards that have already been defined by the courts, in a clause which theoretically could impose considerable limits on the exercise of the rights and freedoms listed in the following articles of the Charter.

**Mr. Braen:** From what I recall I can state that the courts have interpreted concepts such as that of public interest as having to comply with the law, legislation, and the Constitution. A discretionary exercise that would run counter, for instance, to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, would not only be unconstitutional but would be certainly be deemed to not be in the public interest. In our system, the public interest commands respect for the law and the Constitution, moreover. Otherwise, you are no longer talking about public interest.

**Senator Joyal:** What if we added the following terms to clause 21:

[English]

21. (1) If the Minister is satisfied that there are reasonable grounds to believe that it is not in the public interest for a person to become a citizen, the Minister may submit...

[Translation]

... this would remind people of the limits that exist within our Charter and have been interpreted by the courts. That would provide more specific guidelines than what is in the bill at this time. I am sure that that is not a perfect solution but it would be a particularly important improvement brought to the definition of public interest. If it is "public", it is because it refers to society. That has already been said. Indeed, the Supreme Court said so.

[English]

They talk about societal values.

[Translation]

May I refer you to the Court's decision on page 2 of the document, in the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* case, and I quote:

[Français]

Voilà un critère qui était très large parce que l'appréciation de ce qu'est une société libre et démocratique dans certains pays n'est pas nécessairement la même que dans une société comme la nôtre. Pourtant, à travers les décisions qui ont émané de la Cour suprême, il y a maintenant toute une série de tests que la cour applique et ce n'est pas raisonnable de l'appliquer de n'importe quelle manière. C'est très précis. La cour a élaboré tout un corpus qui permet maintenant d'avoir des paramètres extrêmement précis.

Ce que je n'aime pas dans cette définition d'intérêt public, c'est qu'il n'y a même pas de référence à ce qui est raisonnable dans une société libre et démocratique. Si on disait «ce qui est conforme à l'intérêt public dans une société libre et démocratique», bien déjà, la cour pourrait retourner à son corpus de décisions et dire: «Voici ce qui est acceptable dans une société libre et démocratique.» Il y aurait déjà tout un bagage de références qui nous permettraient de déterminer qu'il y a quand même des balises. Mais ici, il n'y en a aucune. Il y aurait quand même la possibilité de maintenir une discrétion ministérielle tout en l'encadrant sur la base de normes juridiques qui ont déjà été définies par les tribunaux dans une clause qui, théoriquement, pourrait constituer des limites considérables à l'exercice des droits et des libertés énumérés dans les articles suivants de la Charte.

**M. Braen:** De mémoire, je puis vous affirmer que les tribunaux ont interprété des notions comme celle de l'intérêt public comme étant des actions qui nécessairement doivent être conformes au droit à la législation et ajoutons, à la Constitution. Un exercice discrétionnaire qui irait à l'encontre, par exemple, de la Charte canadienne des droits et libertés, serait non seulement inconstitutionnel, mais en plus, il serait très certainement jugé comme n'étant pas dans l'intérêt public. L'intérêt public commande, dans notre système, le respect de la loi et encore plus, de la Constitution. Sinon, ce n'est plus de l'intérêt public.

**Le sénateur Joyal:** Si on ajoutait à l'article 21, par exemple, les termes suivants:

[Traduction]

21. (1) Le ministre peut, s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il est contraire à l'intérêt public d'attribuer la citoyenneté, présenter [...]

[Français]

... on aurait un rappel de limites qui existent dans notre Charte et qui ont été interprétées par les tribunaux. C'est déjà un encadrement plus précis que ce qu'on a dans ce projet de loi. Je suis certain que ce n'est pas la solution parfaite, mais c'est, à mon avis, une amélioration particulièrement importante de la définition de l'intérêt public. Si c'est «public», c'est parce que cela réfère à la société. On l'a déjà dit. La Cour suprême le dit d'ailleurs.

[Traduction]

Ils parlent de valeurs sociales.

[Français]

Je vous réfère à la décision de la Cour, à la page 2 du document, dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, et je cite:

[English]

The doctrine of vagueness was described as follows in *Nova Scotia Pharmaceutical Society* as follows:

A delicate balance must be maintained between societal interest and individual rights.

[Translation]

However, societal interest is the interest of a free and democratic society. In my opinion the adjunction of this concept would guide the notion of public interest in a way that would be in compliance with what is already being done when the limits of the Canadian Charter of Rights and Freedom are applied.

The fact remains that we will be depriving the individual from exercising a right. If we refuse to grant someone citizenship we prohibit that person from voting, and from being a candidate. He or she is deprived of the possibility of moving easily within the country, of going outside the country and of returning to the country at will. He is deprived of access to education in one of the official languages of his choice, and is not subject to other provincial and federal legal provisions that concern citizens. It is a very serious decision.

So, as it is such a serious decision, it seems that there should be limits and that they should be in compliance with the limits we recognize in the definition of rights and freedoms in the Charter.

**Mr. Braen:** The Charter applies even if it is not mentioned in the act. It is a limit placed on the sovereignty of the Canadian Parliament, right from the outset.

Moreover, your suggestion to add a provision to the act would re-enforce and guide that discretionary power, that is certain. There would be no need to refer to the Charter, in public interest cases, it would be included in the body of the law.

**Senator Nolin:** Are you saying that even if we did not add this amendment to include in clause 21(1) the exact words to be found in article 1 of the Canadian Charter, the courts would use this legal caselaw guideline to analyze the minister's power or discretion?

**Mr. Braen:** Before the courts, in light of article 52 of the Constitution Act, 1982, one can always invoke the unconstitutionality of a legal provision. The legislator's sovereignty is of course limited by the Constitution, and in our Constitution we have a Charter of Rights and Freedoms.

Anyone who claims that clause 21 or a government decision runs counter to one of his or her protected rights raises the constitutional issue. So, first of all, one must see whether there has indeed been a violation and secondly whether that violation can be assessed by the courts or not, and so on. And that is a fact whether the law is silent on the issue or not.

**Senator Nolin:** That is what I understood from your testimony.

[Traduction]

La doctrine de l'imprécision a été décrite ainsi l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*:

Un équilibre délicat doit être maintenu entre l'intérêt social et les droits individuels.

[Français]

Mais l'intérêt sociétal, c'est l'intérêt d'une société libre et démocratique. À mon avis, l'adjonction de ce concept viendrait encadrer la notion d'intérêt public de manière conforme à ce que nous suivons déjà dans l'application des limites à la Charte canadienne des droits et libertés.

Il reste quand même qu'on va priver l'individu de l'exercice de droit. Si on refuse la citoyenneté à quelqu'un, on prive cette personne de voter, d'être candidat ou candidate. On la prive de se déplacer facilement à l'intérieur du pays et de se mouvoir à l'extérieur du pays et d'y revenir quand elle veut. On la prive d'avoir accès à l'éducation dans l'une ou l'autre des langues officielles de son choix et de d'autres dispositions des lois provinciales et fédérales qui s'adressent aux citoyens eux-mêmes. C'est quand même une décision très grave.

Donc, si c'est une décision conséquente, il me semble que s'il doit y avoir des limites à la demande, elles doivent être conformes aux limites qu'on reconnaît dans la définition des droits et des libertés tel que la Charte le propose.

**M. Braen:** La Charte s'applique même si on ne le mentionne pas dans la loi. C'est une contrainte à la souveraineté du Parlement canadien dès le départ.

Par ailleurs, votre suggestion d'ajouter à la loi vient renforcer justement et vient encadrer davantage l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. C'est certain. On n'aurait plus besoin de renvoyer à la Charte, ce serait même inscrit dans le texte de la loi pour appliquer cette notion d'intérêt public.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce que vous nous dites que même si on n'ajoutait pas cet amendement où on incluerait dans le texte de l'article 21(1) les mots exacts qui sont inclus dans l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés, les tribunaux se serviraient de cet encadrement jurisprudentiel pour analyser le pouvoir ou la discrétion du ministre.

**M. Braen:** On peut toujours invoquer devant un tribunal, compte tenu de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982, l'inconstitutionnalité d'une disposition législative. Ce qu'il faut savoir, c'est que la souveraineté du législateur est évidemment limitée par la Constitution, et dans notre Constitution, il y a une Charte des droits et libertés.

Dans la mesure où je prétends que cet article 21, ou qu'une décision du gouvernement va à l'encontre de l'un de mes droits protégés, à ce moment-là la question constitutionnelle est soulevée. Il faudra donc vérifier dans un premier temps si, effectivement, il y a eu une violation et, deuxièmement, si cette violation est justifiable ou pas et ainsi de suite. Et cela, que la loi soit silencieuse ou non.

**Le sénateur Nolin:** C'est ce que je comprends de votre témoignage.

[English]

**Senator Beaudoin:** Senator Joyal is proposing something that I think is good. In reply, they are stating that even if it is not in this bill it is in the Charter, and the Charter always applies. Having said that, it is perhaps better to state it again. I learned in my life that, sometimes, to repeat something is not necessarily wrong.

**Senator Joyal:** I am finished with that matter, and I am grateful for your indulgence.

If we try to reconcile public interest, “public” refers not to an individual but to society as a whole. If we limit that to what is acceptable in a free and democratic society, we establish a balance between the rights of a person and the condition that a free and democratic society would demand.

When the Supreme Court had the first opportunity to debate this, it were faced with the difficulty of defining “a free and democratic society.” It is a loose and elastic concept. In one country, it could mean one thing, and in another it could mean something else. As an extreme example, an Islamic republic is not the same as a traditional western society.

We must strike a fair balance with respect to the need of a government to protect “public interest,” and I have no difficulty with that, within the context of the definition of a “free and democratic society” within Canada. Thus, we establish a balance, a reference framework, and a corpus of decisions — which would not make it absolutely free of anything, because the court has said that “public interest” means specific things.

I agree with Senator Beaudoin that from one decision to the other the court can reverse and qualify, and so on, but at least there are parameters. That is to say, this is a railroad that goes in one direction.

We are uneasy with the concept of public interest because we want to maintain the discretion of the government in some areas. I think that that is fair. The government has a right to govern. However, on the other hand, we have a Charter in this country. We want to assure that the rule of law in the country is balanced between the need of the executive and the requirement to protect of the rights of the individual.

[Translation]

**Mr. Braen:** Of course, on the matter of applying the Canadian Charter of Rights and Freedoms, in our system it is the judicial power which ultimately determines the values of a free and democratic society.

Moreover, if clause 21 is made more specific and if guidelines are inserted in connection with public interest, in terms of the values of a free and democratic society, it must be understood that then the legislator is giving the government the power of determining, of defining according to its own lights, what a free and democratic society is. Of course one can suppose that this might not be too far afield from what the courts have already said. You are in the position of being able to give the executive branch

[Traduction]

**Le sénateur Beaudoin:** Le sénateur Joyal propose quelque chose qui me semble bien. En réponse, ils affirment que même si ce n'est pas dans ce projet de loi, c'est dans la Charte, et la Charte s'applique toujours. Ceci dit, il vaut peut-être mieux le répéter. J'ai appris dans ma vie que, parfois, il n'est pas forcément mauvais de répéter quelque chose.

**Le sénateur Joyal:** J'ai terminé avec cette question, et je vous remercie de votre indulgence.

Si on essaie de se mettre d'accord sur l'intérêt public, «public» désigne non seulement l'individu, mais la société dans son ensemble. Si nous limitons cela à ce qui est acceptable dans une société libre et démocratique, nous établissons un milieu entre les droits d'une personne et ce qu'exigerait une société libre et démocratique.

À la première occasion où la Cour suprême a eu à débattre de la question, elle a été confrontée à la difficulté de définir «une société libre et démocratique». C'est un concept vaste et élastique. Dans un pays, cela peut signifier une chose et ailleurs, autre chose. Pour donner un exemple extrême, une république islamique, ce n'est pas la même chose qu'une société traditionnelle occidentale.

Nous devons trouver le juste équilibre entre le respect de la nécessité pour le gouvernement de protéger «l'intérêt public» et cela ne me pose pas de problème, dans le contexte de la définition d'une «société libre et démocratique» au Canada. Ainsi, nous créons un équilibre, un cadre de référence et un corpus de décisions — qui n'élimineraient pas toute obligation, parce que le tribunal a décrété que «l'intérêt public» signifie certaines choses bien précises.

Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin que d'une décision à l'autre, le tribunal peut changer d'idée et exprimer une réserve, et cetera, mais au moins il existe des paramètres. C'est-à-dire que c'est une voie qui a une orientation.

Nous sommes mal à l'aise avec le concept de l'intérêt public parce que nous voulons préserver le pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans certains domaines. Je pense que c'est juste. Le gouvernement a le droit de gouverner. Cependant, d'un autre côté, nous avons une Charte dans ce pays. Nous voulons nous assurer que la règle de droit, dans le pays, est équilibrée avec le besoin de l'exécutif et la nécessité de protéger les droits de l'individu.

[Français]

**M. Braen:** Évidemment, si l'on parle de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés, dans notre système, c'est le pouvoir judiciaire qui, ultimement, détermine les valeurs d'une société libre et démocratique.

Par ailleurs, si l'on précise l'article 21 et qu'on encadre la notion d'intérêt public avec la question des valeurs dans une société libre et démocratique, il faut bien comprendre à ce moment-ci que le législateur se trouve à attribuer au gouvernement le pouvoir de déterminer lui-même, de se faire sa propre idée de ce qu'est une société libre et démocratique. Évidemment, on peut supposer que cela ne s'éloignerait pas trop de ce que les tribunaux ont déjà dit. Vous êtes dans la position où

the power of determining public interest in compliance with the values they deem to be fundamental in Canadian society. So, you would be granting certain powers.

[English]

**Senator Joyal:** Presently, they can identify anything for whatever reason. At least we would have a capacity of reference to what has been already decided, especially if we are excluding, at paragraph 3, any appeal to any legal court. Minimally, we would have some criteria. If the control is excluded or tempered, as you said, we would have a better guarantee that this would be done in conformity with what is normally acceptable in a free and democratic society.

[Translation]

**Mr. Braen:** I agree with you; that is one way of looking at things. You are right.

[English]

**The Chairman:** This is becoming a question period rather than a discussion.

**Senator Wilson:** While it is fine to say that the Charter is implicit here, we must also pay attention in Canada to the international human rights instruments that as a country we have already signed. If those are referred to, it may give us more frameworks and more context. It does not take many lines to make that reference.

A reference would greatly strengthen the idea of what public interest is about. We are not coming to it freshly, as though we had no thoughts previously about it. To reinforce what Senator Joyal has said in terms of building what we have already signed into, let us make that explicit in a preamble, which is not there yet.

**Senator Andreychuk:** Under the Charter of Rights and Freedoms, you said that it is a free and democratic society. Therefore, if we gave this power to the executive, and underscored it, as both senators have said, then we have some idea of what we mean by a free and democratic society in Canada. However, the minister came before us and said that the compelling reason for this was the case of a man who beat his wife and children to death and who was charged and acquitted in another country.

If we make any addition to clause 21, and bearing in mind the Charter, would that mean that the government would be restricted to defining our society? Would it also then allow the government to determine what is a free and democratic society and whether the rules of justice and their court systems are appropriate?

[Translation]

**Mr. Braen:** Yes, if you use the idea of a free and democratic society to guide the public interest criterion, you are asking the government itself to define a free and democratic society. Because of the constitutional context, I would be surprised if that definition were very different from what the courts have already decided in

vous attribuez le pouvoir aux autorités exécutives de déterminer l'intérêt public, conformément aux valeurs qu'ils jugent fondamentales dans la société canadienne. C'est donc une attribution de pouvoir que vous faites.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** En fait, ils peuvent attribuer n'importe quoi, pour n'importe quelle raison. Au moins, nous aurions la possibilité de nous reporter à des décisions antérieures, particulièrement si nous excluons, au paragraphe 3, tout recours à un tribunal juridique. Nous aurions, pour le moins, certains critères. Si le mécanisme de contrôle est exclu ou assoupli, comme vous l'avez dit, nous aurions une meilleure garantie que ce serait fait conformément à ce qui est normalement acceptable dans une société libre et démocratique.

[Français]

**M. Braen:** Je suis d'accord avec vous, c'est une façon de voir. Vous avez raison.

[Traduction]

**La présidente:** Le débat est en train de se transformer en période de question.

**Le sénateur Wilson:** Bien qu'il soit convenable de dire que la Charte est implicite dans le projet de loi, nous devons aussi faire attention, au Canada, aux instruments internationaux de défense des droits de la personne que nous avons, en tant que pays, déjà adoptés. S'il en était fait mention, les cadres de travail et le contexte seraient plus définis. Une telle mention ne prendrait que quelques lignes dans le texte.

Ce genre de référence renforcerait grandement le concept de ce que signifie l'intérêt public. Notre intérêt pour la chose n'est pas nouveau, ce n'est pas que nous n'y avons jamais pensé. Pour appuyer ce que disait le sénateur Joyal, au sujet du renforcement de ce à quoi nous nous sommes déjà engagés, disons-le de façon explicite dans un préambule, qui n'est pas encore formulé.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit qu'en vertu de la Charte des droits et libertés, ceci est une société libre et démocratique. Par conséquent, si nous donnions ce pouvoir aux autorités exécutives et que nous insistions dessus, comme les deux sénateurs l'ont signalé, nous aurions au moins une idée de ce que nous entendons par société libre et démocratique au Canada. Cependant, la ministre a dit devant nous que ce qui avait amené la question était le cas d'un homme qui avait battu sa femme et ses enfants à mort et qui a été accusé et acquitté dans un autre pays.

Si nous faisons le moindre ajout à l'article 21, sans perdre de vue la Charte, est-ce que cela signifierait que le gouvernement serait contraint de définir notre société? Est-ce que cela permettrait aussi au gouvernement de déterminer ce qu'est une société libre et démocratique et si les règles de droit et les systèmes judiciaires sont adéquats?

[Français]

**M. Braen:** Oui, si vous encadrez l'exercice de la notion d'intérêt public avec cette question de société libre et démocratique, vous demandez au gouvernement de définir lui-même ce qu'est une société libre et démocratique. À cause du contexte constitutionnel, je serais surpris que ce soit très différent

that regard. If I may, what really concerns people, and rightly so, is protecting individual rights, because the decision is so fraught with consequences. It is very serious in terms of consequences. If you want to protect individual rights adequately and if you say: "You know, the notion of public interest commands interpretation by the executive, but in light of the seriousness of this matter, it might be good to allow judicial review at the end of the process, so why not simply provide for a right to appeal decisions before the Federal Court?", then, the Federal Court will make decisions regarding the public interest.

**Senator Beaudoin:** That is what we have been saying from the beginning.

**Senator Nolin:** I have no problem with that. That solves my problem.

[English]

**Senator Andreychuk:** You said that there are different kinds of free and democratic societies and that Canada is one example. If we tie ourselves to our Charter, will we be judging other countries by our definition of democracy, when in fact there may be other valid democratic systems?

[Translation]

**Mr. Braen:** We are talking here about Canadian values, about a just and democratic society. It is not called Canadian as such, but since we are talking about Canada's Constitution implicitly, we are talking about Canadian society. I think that that is implicit in the bill.

[English]

**Senator Andreychuk:** Senator Wilson helps us out, then.

**Senator Wilson:** Yes, in the larger context.

[Translation]

**Mr. Braen:** Yes, but you know, democracy can be exercised in different ways.

**Senator Nolin:** I had not read the fifth paragraph of clause 22. What sort of probative force does a Privy Council order have?

**Mr. Braen:** It is a matter of evidence.

**Senator Nolin:** I understand, but what are they trying to establish?

**Mr. Braen:** The decision. If the government is convinced that something runs counter to public interest, it may prohibit granting citizenship. If I understand correctly, the government's decisional process is exercised by order. It says in paragraph 5 that the order is conclusive proof of the matters stated in it.

**Senator Nolin:** If that were not said, would that mean that the order was not conclusive proof of the matters stated in it?

de ce que les tribunaux ont déjà décidé de ce côté. Si je puis me permettre, ce qui inquiète véritablement les gens, et avec raison, c'est la protection des droits de l'individu, parce que la décision est riche en termes de conséquence. Elle est très grave en termes de conséquence. Si on veut faire en sorte de protéger adéquatement les droits de l'individu et si on se dit: «Vous savez, la notion d'intérêt public cela commande une interprétation de l'exécutif, mais compte tenu de la gravité des choses, ce serait peut-être bon qu'il y ait en bout de ligne une interprétation judiciaire, alors pourquoi ne pas prévoir tout simplement un droit d'appel de cette décision devant la Cour fédérale?», à ce moment, c'est la Cour fédérale qui décidera de l'intérêt public.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est ce qu'on dit depuis le début.

**Le sénateur Nolin:** Je n'ai pas de problème avec cela. Cela règle mon problème.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit qu'il y a différents types de sociétés libres et démocratiques et que le Canada en est un exemple. Si nous nous en tenons à notre Charte, jugerons-nous d'autres pays d'après notre perception de la démocratie, alors qu'en fait, il pourrait y avoir d'autres régimes démocratiques tout à fait valables?

[Français]

**M. Braen:** On parle ici de valeurs canadiennes, de société juste et démocratique. Ce n'est pas en tant que telle qualifiée de canadienne, mais puisqu'on parle de la Constitution du Canada implicitement, on parle de la société canadienne. Je pense que c'est implicite dans le projet de loi.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** Alors, le sénateur Wilson pourra nous aider.

**Le sénateur Wilson:** Oui, dans le contexte plus vaste.

[Français]

**M. Braen:** Oui, mais vous savez, la démocratie s'exerce de façon différente.

**Le sénateur Nolin:** Je n'avais pas lu le paragraphe 5 de l'article 22. Quelle est la force probante d'un décret du Conseil privé?

**M. Braen:** C'est une question de preuve.

**Le sénateur Nolin:** Je comprends, mais que veulent-ils établir?

**M. Braen:** La décision. Le gouverneur peut, s'il est convaincu qu'il est contraire à l'intérêt public, attribuer ou interdire l'attribution de la citoyenneté. Si je comprends bien, ce processus décisionnel du gouvernement se fait en pratique au moyen de l'adoption d'un décret. On dit au paragraphe 5 que le décret lui-même fait preuve de son contenu.

**Le sénateur Nolin:** Si on ne disait pas cela, cela voudrait-il dire que le décret ne ferait pas preuve de son contenu?

**Mr. Braen:** When you go before the courts, there is a rule according to which you must prove all of the arguments you set out. Since you want to prove that it was in the public interest that citizenship be denied, making the order in and of itself is sufficient to prove it.

**Senator Nolin:** Without even questioning what is behind the document?

**Mr. Braen:** Yes.

**Senator Nolin:** So this is another layer of protection for the exercise of discretion. Can you see why we are concerned?

**Mr. Braen:** I share your concern.

**Senator Nolin:** The protective layer has three parts. When you say that the Federal Court may proceed with a judicial review, I believe you. However, I am concerned about the restraint that courts will proceed with because of all of these obstacles.

**Mr. Braen:** There is really no need to provide for monitoring legality. You have to go further; we are talking about a real right to appeal. That is to say, seeing to it that the executive can speak out on the matter of public interest, firstly, but should that not work for one reason or another, asking the court to do its own assessment.

**Senator Nolin:** With the possibility of allowing for *in camera* proceedings. Certain other acts already provide for that.

**Mr. Braen:** Correct.

**Senator Beaudoin:** There are two things in this law: what the executive does, and what the courts do or can do. When you see the following in a bill:

[English]

“The order is final and despite any other act of Parliament it is not subject to appeal or review by any court”, this is full of discretion. We have the executive and the legislative. The Charter is always there. Whether or not you like it, the Charter is always there. I like it.

Either we define this proposed legislation more clearly or the courts will do it in our place. My reaction is always the following, namely, that we should do our work. We are a legislative chamber and we must legislate. If we are wrong, or if the courts think that we are wrong, then they will rule. I do not want to pass the problem to the courts simply because we find it too difficult to deal with. That is a bad argument.

In my opinion, at least, that provision should not be there. The right to go to court and the right to appeal should not be set aside. Even if we do that and even if we say that, the court will say, “It does not matter. You may come before us.”

**The Chairman:** It cannot be set aside.

**Senator Beaudoin:** It cannot. We say that right from the beginning. If we have no right of access to the court and no right

**M. Braen:** Quand vous allez devant les tribunaux, il y a une règle qui veut que vous devez prouver tous les arguments que vous avancez. Dans la mesure où vous voulez prouver qu'il était dans l'intérêt public de refuser la citoyenneté, le simple dépôt du décret vient le prouver.

**Le sénateur Nolin:** Cela sans même questionner ce qu'il y a derrière le document?

**M. Braen:** Exact.

**Le sénateur Nolin:** C'est alors une autre muraille de protection pour l'exercice de la discrétion. Voyez-vous notre préoccupation?

**M. Braen:** Je la partage.

**Le sénateur Nolin:** La muraille a trois épaisseurs. Quand vous nous dites que la loi sous la Cour fédérale s'appliquera et qu'un examen de contrôle se fera, je vous crois. Toutefois, j'ai des préoccupations au sujet de la réserve que les tribunaux vont utiliser à causes de toutes ces murailles.

**M. Braen:** Il ne s'agit pas vraiment de prévoir un contrôle de la légalité. Il s'agit d'aller plus loin. On parle d'un vrai droit d'appel. C'est-à-dire de faire en sorte que non seulement, dans un premier temps, l'exécutif se prononce sur la question de l'intérêt public, mais au cas où cela ne serait pas correct, demandons au tribunal de faire sa propre appréciation.

**Le sénateur Nolin:** Quitte à permettre le huis clos. On le fait déjà dans d'autres lois.

**M. Braen:** Exact.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a deux choses dans cette loi: ce que l'exécutif fait, et ce que les tribunaux font ou peuvent faire. Quand vous voyez dans une loi:

[Traduction]

«La décision est définitive et en dépit de toute autre loi du Parlement, elle ne peut faire l'objet d'un appel ou d'un examen par aucun tribunal», c'est tout un pouvoir discrétionnaire. Il y a l'exécutif et le législatif. La Charte est toujours présente. Que vous le vouliez ou non, la Charte est toujours là. Ça me convient.

Si nous ne définissions pas cette loi qui est proposée plus clairement, les tribunaux le feront à notre place. Ma réaction est toujours la même, c'est-à-dire que nous devrions nous acquitter de notre devoir. Nous sommes une assemblée législative, et nous devons légiférer. Si nous avons tort, ou si les tribunaux croient que nous avons tort, ils statueront. Je ne voudrais pas que nous laissions les tribunaux régler le problème tout simplement parce que nous jugeons la tâche trop difficile nous-mêmes. C'est un mauvais argument.

Selon moi, pour le moins, la disposition ne devrait pas être là. Le droit de recourir au tribunal et le droit d'appel ne devraient pas être mis de côté. Même si nous le faisons et même si nous le disons, le tribunal dira: «cela ne fait rien, vous pouvez vous présenter devant nous.»

**La présidente:** Cela ne peut pas être laissé de côté.

**Le sénateur Beaudoin:** Non. Nous le disons d'emblée. S'il n'y a pas de droit d'accès au tribunal et aucun droit d'appel, alors,

of appeal, then certainly something is wrong. I will not say any more.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Braen, for joining us today. You must be an interesting professor. I am sure your students enjoy hearing you.

Honourable senators, the committee will meet again tomorrow morning for further consideration of this bill. It will be a full meeting, where honourable senators may bring forward their concerns about the bill as well as amendments that they may propose at some time in the future. If matters unfold as the newspapers would have us believe, we will not get to clause-by-clause consideration of the bill. However, if matters do not unfold in the way suggested by the newspapers, we will proceed to clause-by-clause consideration some time next week.

**Senator Andreychuk:** I wish to thank the our chairman for proceeding in the manner in which she is doing it. Thus far, we have been dealing with the legalities of the bill. There is also the issue of the public interest from our point of view and whether it is an exercisable one, et cetera. There is also the question of whether or not it is good legislative authority.

**The Chairman:** I do not want to lose the efforts that have been put forward by committee members as well as members of the public who have, at some considerable governmental expense, been witnesses here. I would hope that tomorrow morning we would be able to put some of that on the record.

**Senator Beaudoin:** We have a precedent for this. We worked on the court martial bill, for example. We dug in and expressed our view for days and days, and it was very useful. If that matter ever returns, our work will prove useful.

The committee adjourned.

certainement, il y a quelque chose qui cloche. Je n'en dirai pas plus.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Braen, de vous être joint à nous aujourd'hui. Vous devez être un professeur intéressant. Je suis convaincue que vos étudiants aiment à vous écouter.

Honorables sénateurs, le comité se réunira à nouveau demain matin pour poursuivre l'examen de ce projet de loi. Ce sera une séance plénière, où les honorables sénateurs sont invités à exprimer leurs préoccupations sur le projet de loi et à parler des amendements qu'ils pourraient proposer ultérieurement. Si la situation évolue comme les journaux veulent nous le faire penser, il n'y aura pas d'examen article par article du projet de loi. Cependant si les choses ne se déroulent pas comme le laissent entendre les journaux, nous procéderons à un examen article par article du projet de loi à un moment de la semaine prochaine.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais remercier notre présidente pour sa façon de procéder. Jusqu'ici, nous avons parlé de la légalité du projet de loi. Il y a aussi la question de l'intérêt public selon notre perspective et s'il pourrait s'appliquer, et cetera. Et puis il y a la question de savoir si c'est un bon pouvoir législatif.

**La présidente:** Je ne voudrais pas perdre tous les efforts déployés par les membres du comité et du public qui ont, à grands frais pour les contribuables, témoigné devant nous. J'espère que demain matin, nous serons en mesure d'en consigner certains résultats au compte rendu.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons un précédent à ce sujet. Nous avons travaillé sur le projet de loi sur la cour martiale, par exemple. Nous avons creusé le sujet et exprimé nos points de vue pendant des jours et des jours, et ça a été très utile. Si jamais la question revient sur le tapis, notre démarche s'avérera très utile.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the University of Ottawa:*  
Professor André Braen.

*De l'Université d'Ottawa:*  
M. André Braen, professeur.



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

---

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

---

Thursday, October 19, 2000

---

Le jeudi 19 octobre 2000

---

Issue No. 24

Fascicule n° 24

**Tenth meeting on:**

Bill C-16, An Act respecting  
Canadian citizenship

---

**Dixième réunion concernant:**

Le projet de loi C-16, Loi concernant  
la citoyenneté canadienne

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | * Lynch-Staunton |
| * Boudreau, P.C. | (or Kinsella)    |
| (or Hays)        | Moore            |
| Buchanan, P.C.,  | Nolin            |
| Cools            | Pearson          |
| Fraser           | Poy              |
| Joyal, P.C.      |                  |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-président:* L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Andreychuk       | * Lynch-Staunton |
| * Boudreau, c.p. | (ou Kinsella)    |
| (ou Hays)        | Moore            |
| Buchanan, c.p.   | Nolin            |
| Cools            | Pearson          |
| Fraser           | Poy              |
| Joyal, c.p.      |                  |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, October 19, 2000  
(44)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:53 a.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Joyal, Kinsella, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Poy (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Grafstein (1).

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Margaret Young, and Jay Sinha, Research Officers; and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 20, dated September 20, 2000, for full text of Order of Reference*).

The Honourable Senator Kinsella tabled with the Clerk of the Committee the text of proposed amendments to Bill C-16, to be filed as Exhibit No. 5900 E1/C-16, 24 "2".

The Honourable Senator Grafstein tabled with the Clerk of the Committee the text of proposed amendments to Bill C-16 and a related document, to be filed as Exhibit No. 5900 E1/C-16, 24 "3".

The Honourable Senator Joyal, P.C., tabled with the Clerk of the Committee the text of proposed amendments to Bill C-16, to be filed as Exhibit No. 5900 E1/C-16, 24 "4".

The Honourable Senator Moore tabled with the Clerk of the Committee the text of proposed amendments to Bill C-16 to be filed as Exhibit No. E1/C-16, 24 "5".

The Honourable Senator Cools tabled with the Clerk of the Committee the text of proposed amendments to Bill C-16 to be filed as Exhibit No. E1/C-16, 24 "6".

At 12:41 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 19 octobre 2000  
(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Joyal, Kinsella, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Poy (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Grafstein (1).

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, Margaret Young et Jay Sinha, attachés de recherche; de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, commis législatif.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 juin 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne (*le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 20, daté du 20 septembre 2000*).

L'honorable sénateur Kinsella dépose auprès du greffier du comité le texte des amendements proposés au projet de loi C-16 (pièce n° 5900 E1/C-16, 24 «2»).

L'honorable sénateur Grafstein dépose auprès du greffier du comité le texte des amendements proposés au projet de loi C-16, ainsi qu'un document connexe (pièce n° 5900 E1/C-16, 24 «3»).

L'honorable sénateur Joyal, c.p., dépose auprès du greffier du comité le texte des amendements proposés au projet de loi C-16 (pièce n° 5900 E1/C-16, 24 «4»).

L'honorable sénateur Moore dépose auprès du greffier du comité le texte des amendements proposés au projet de loi C-16 (pièce n° 5900 E1/C-16, 24 «5»).

L'honorable sénateur Cools dépose auprès du greffier du comité le texte des amendements proposés au projet de loi C-16 (pièce n° 5900 E1/C-16, 24 «6»).

À 12 h 41, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Till Heyde

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 19, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian Citizenship, met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, what I like to determine from honourable senators, to attempt to bring some order into what quite likely could turn into chaos here, is which clauses we wish to discuss in detail, or perhaps to propose amendments with respect to. So far on my list, I have clauses 2, 16, 17, 18, 21, 22, which also includes 27(3), and 24. There has been some talk about the oath and some talk about a preamble.

If honourable senators are agreed, we will take one clause at a time, although I know that Senator Beaudoin must leave at 11:30.

**Senator Andreychuk:** I did not think we were filing amendments.

**The Chairman:** We are not. I have been handed amendments that at least one of the members would like to propose, but I would like to leave that as a discussion and append them to our discussion today.

**Senator Kinsella:** Your order, Madam Chair, is perfectly agreeable. I simply wish to request to add clause 1.

**Senator Cools:** Did I hear you say that the oath itself is a schedule, that it is not a clause?

**The Chairman:** It is in the schedule, at the end of the bill.

**Senator Cools:** What I heard was a list of the clauses; and I did not hear a schedule.

**The Chairman:** Yes. I am at clause 16, 17, 18, 21, 22, 23.

**Senator Grafstein:** I have 27.

**Senator Poy:** Clauses 6 and 30. I think all the other ones have already been mentioned.

**Senator Grafstein:** I have clauses 27, 28, 34, 58, 60, 63 and 64. I will table them all, Madam Chair.

**The Chairman:** As the list of clauses is expanding, it would probably be easier if some honourable senators are prepared to table their remarks or amendments.

**Senator Grafstein:** I intended to table them all. Perhaps we could table the others and then, in the goodness of time, we could come back and parse them, one would hope, more carefully. It is more difficult, I think, with senators presenting these at this time, but if everyone is intending to do so, it will give us a clear understanding of not only what they are saying but what they think the amendments should be. Then we will be able to react in a more coherent fashion.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 19 octobre 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16 concernant la citoyenneté canadienne se réunit aujourd'hui à 10 h 53 pour en faire l'étude.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, pour tenter d'apporter un peu d'ordre dans ce qui pourrait vraisemblablement tourner au chaos, je voudrais que les honorables sénateurs me disent quels articles ils souhaitent discuter en détail ou à l'égard desquels ils veulent proposer des amendements. Jusqu'ici sur ma liste, j'ai les articles 2, 16, 17, 18, 21 et 22, 24 ainsi que le paragraphe 27(3). On a également mentionné le serment et la possibilité d'un préambule.

Si les honorables sénateurs sont d'accord, nous allons procéder un article à la fois, même si je sais que le sénateur Beaudoin doit partir à 11 h 30.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne pensais pas que nous allions déposer des amendements.

**La présidente:** Non. On m'a remis les propositions d'amendements qu'au moins un de nos membres souhaite présenter, mais je voudrais que cela fasse l'objet d'une discussion et les intégrer à nos délibérations d'aujourd'hui.

**Le sénateur Kinsella:** Votre façon de procéder, madame la présidente, est tout à fait acceptable. Je veux simplement demander que l'on ajoute l'article 1.

**Le sénateur Cools:** Je vous ai entendu dire que le serment lui-même est en annexe, que ce n'est pas un article?

**La présidente:** Il figure en annexe, à la fin du projet de loi.

**Le sénateur Cools:** J'ai cru entendre qu'on parlait d'une liste d'articles et non d'une annexe.

**La présidente:** Oui. J'en suis aux articles 16, 17, 18, 21, 22, 23.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai le 27.

**Le sénateur Poy:** Les articles 26 et 30. Je pense que tous les autres ont déjà été mentionnés.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai les articles 27, 28, 34, 58, 60, 63 et 64. Je vais tous les déposer, madame la présidente.

**La présidente:** Étant donné que la liste des articles s'allonge, il serait probablement plus facile que quelques sénateurs déposent leurs commentaires ou propositions à l'amendement.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai l'intention des les déposer tous. Nous pourrions peut-être déposer les autres et ensuite, au moment opportun, nous pourrions y revenir et les passer en revue de façon plus approfondie. C'est un peu plus compliqué pour les sénateurs qui les présentent maintenant, mais si tout le monde a l'intention de le faire, cela nous donnerait une bonne idée de leurs arguments et aussi du contenu des amendements. À ce moment-là, nous serons en mesure d'y réagir de façon plus cohérente.

I have a package that I am comfortable with. I only wish to correct the record with respect to one factual item that came to my attention, when I have an opportunity to do so.

**Senator Beaudoin:** Was it agreed that we would speak today on the substance of the amendments?

**The Chairman:** That is right. We will not try to word amendments by committee.

**Senator Beaudoin:** It is ideas; correct?

**The Chairman:** We will be speaking to our ideas and concerns.

**Senator Cools:** Therefore, I am hearing you say that the bill is essentially dying and that senators are being accorded an opportunity to place their concerns firmly on the record in the sincere hope that the ministry and the government will read them with some considerable sympathy; also, that the new Parliament, when it deals with the Citizenship Act, will heed senators' concerns.

**The Chairman:** That is precisely what I pointed out yesterday when you were not here, Senator Cools.

I would also like to say — and perhaps I should say this now, while everyone is still here, rather than at the end of the meeting this morning — that this committee has a history of fairly non-partisan debate. Consequently, it has been a pleasure to work with this committee. Because of our non-partisan approach to improving bills, we also have a record of a great deal of cooperation from the ministers of the departments that we deal with. Over the five years I have been on this committee, I can think of the Departments of Health, Justice, and National Defence, and the Solicitor General. Each minister has listened to our concerns and has cooperated in attempting to improve the legislation. Of course, part of the job of the Senate is to improve legislation for the people of Canada.

That said, I shall carry on. Do we want to talk about a preamble, to begin with?

**Senator Joyal:** Madam Chair, on the preamble, it raises a procedural question. Since the bill does not have a preamble, the information that has been confirmed by our law clerk is that we cannot propose a preamble to a bill that does not contain a preamble. We can propose a purpose clause, but not a preamble, as such. With that information, I will be ready to propose a draft for consideration, what could be a purpose clause, but certainly not in the form of a preamble at this point.

Of course, the drafter of a future bill may decide to put the objectives of the legislation in a preamble.

**The Chairman:** That is useful information.

**Senator Beaudoin:** Will we follow the order of the clauses?

**The Chairman:** Yes.

J'ai un ensemble de propositions qui me convient. Je veux simplement apporter une précision aux fins du compte rendu à l'égard d'un fait qui a été porté à mon attention. Je le ferai au moment opportun.

**Le sénateur Beaudoin:** Avions-nous convenu de discuter aujourd'hui de la substance des amendements?

**La présidente:** C'est exact. Nous n'allons pas essayer de formuler des amendements en comité.

**Le sénateur Beaudoin:** Il s'agit d'idées?

**La présidente:** Nous allons énoncer des idées et des préoccupations.

**Le sénateur Cools:** Par conséquent, si j'ai bien compris, le projet de loi est pour ainsi dire en train de mourir de sa belle mort et les sénateurs auront ainsi l'occasion d'inscrire leurs préoccupations au compte rendu dans l'espoir sincère que le gouvernement et le ministère les accueilleront avec beaucoup de sympathie. On espère ainsi que le nouveau Parlement qui sera appelé à se pencher sur la Loi concernant la citoyenneté fera place à ces préoccupations.

**La présidente:** C'est précisément ce que j'ai expliqué hier, alors que vous n'étiez pas là, sénateur Cools.

J'ajouterais également — et je devrais sans doute le faire maintenant, pendant que tout le monde est ici et non pas à la fin de la séance ce matin —, que notre comité est traditionnellement le théâtre de débats non partisans. Par conséquent, ce fut un plaisir que de travailler avec les membres du comité. En raison de notre approche dénuée de sectarisme et vouée à l'amélioration des projets de loi, nous entretenons depuis toujours d'excellents rapports avec les ministres et les ministères avec lesquels nous traitons. Depuis cinq ans que je siège au comité, je songe notamment aux ministères de la Santé, de la Justice, de la Défense nationale et du Solliciteur général. Chaque ministre a prêté une oreille attentive à nos instances et a collaboré pour tenter d'améliorer la législation. Il va de soi que le travail du Sénat consiste, entre autres, à améliorer le cadre législatif dans l'intérêt des Canadiens.

Cela étant dit, nous allons poursuivre. Voulons-nous parler d'abord du préambule?

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, le préambule soulève une question de procédure. Étant donné que le projet de loi ne renferme pas de préambule, notre greffier légiste a confirmé qu'il ne nous était pas possible d'en proposer un à une mesure qui n'en renferme pas. Nous pouvons proposer une disposition de déclaration d'objet, mais pas un préambule proprement dit. Fort de cette information, je suis disposé à vous soumettre une ébauche de déclaration d'objet, mais certainement pas sous forme d'un préambule.

Évidemment, le rédacteur d'une future mesure pourra décider d'insérer les objectifs de la loi dans un préambule.

**La présidente:** C'est une information utile.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous allons suivre l'ordre des articles?

**La présidente:** Oui.

**Senator Beaudoin:** I have no objection, as long as we are able to address my concerns respecting clause 22 before 11:30.

**The Chairman:** We will certainly try to accommodate you.

**Senator Kinsella:** To the question of preamble, Senator Joyal is absolutely correct, as far as the bill that is before the committee is concerned. However, I would hope, and I thus wish to place on the record, that any proposed citizenship act that comes before the new Parliament will include the kind of preamble to which Senator Joyal and other honourable senators have alluded in our debate.

My vision and hope is for a new Canadian citizenship act, a brand new 2001 one, that the current one will be repealed. We have only had two citizenship acts in our history, the first in 1947 and the second in 1977. A new one would only be the third in Canada's history. We need a new citizenship act. I concur that it should have a preamble.

**Senator Andreychuk:** If a new act is structured, as Senator Kinsella has alluded to and some of us have talked about, citizenship meaning more than denaturalization, then I am all in favour of it. I thought Senator Grafstein had a compelling argument yesterday that if proposed legislation is really about denaturalization and aspects of how individuals become Canadian citizens, for those who were not born on this soil, then we have a real problem, even in a preamble of defining what citizenship is. I want to put on the record that that is the wrong way to go about it. My preference is for a new act, an act that speaks globally to us.

**Senator Grafstein:** Just on a small factual matter, we were told that some 20,000 Canadian citizens were born outside the country. I received a letter, which I will send to the committee, from the Mennonite society. I think others received it as well.

**The Chairman:** Several copies of it, from different societies.

**Senator Grafstein:** If the number were 1,000, we would ask why we need the amendment. The number 20,000 seems to me to be more compelling as to why they should not have full notice. I raise that as a factual matter.

I agree with Senators Kinsella and Andreychuk, I think this bill came in as an amendment to clean up an existing act. We are caught by the outmoded and outdated structures of the existing act. It would be better for the ministry, if they want to come back to us, and this is the consensus that I see developing around the table, to try a fresh approach, as Senator Kinsella says, a new act that includes a preamble in which I hope would be included a statement of the specific duties of a citizen.

**Le sénateur Beaudoin:** Je n'ai pas d'objections pourvu que nous puissions discuter des points qui m'intéressent concernant l'article 22 avant 11 h 30.

**La présidente:** Nous allons certainement faire notre possible.

**Le sénateur Kinsella:** Au sujet du préambule, le sénateur Joyal a tout à fait raison en ce qui concerne la mesure dont le comité est saisi. Cependant, je souhaite — et tiens à ce que cela figure au compte rendu —, que toute mesure proposée concernant la citoyenneté qui sera soumise à un nouveau Parlement englobe le genre de préambule que le sénateur Joyal et d'autres honorables sénateurs ont mentionné au cours de nos délibérations.

J'espère qu'une toute nouvelle loi concernant la citoyenneté sera adoptée en 2001 et que la loi actuelle sera abrogée. Dans toute l'histoire du Canada, il n'y a eu que deux lois sur la citoyenneté, la première en 1947 et la seconde en 1977. Une nouvelle mesure ne serait que la troisième dans notre histoire. Nous avons besoin d'une nouvelle loi sur la citoyenneté. Je conviens qu'elle devrait comporter un préambule.

**Le sénateur Andreychuk:** Si une nouvelle loi doit être rédigée, comme l'ont évoqué le sénateur Kinsella et d'autres, la citoyenneté étant plus importante que la dénaturalisation, je suis tout à fait en faveur de cela. À mon avis, le sénateur Grafstein a avancé un argument convaincant hier lorsqu'il a dit que si le projet de loi porte sur la dénaturalisation et les modalités d'accès à la citoyenneté canadienne pour les personnes qui ne sont pas nées en sol canadien, à ce moment-là nous avons un véritable problème, même pour ce qui est d'un préambule qui définirait la citoyenneté. Je tiens à dire publiquement que c'est la mauvaise façon de procéder. Ma préférence va à une nouvelle loi, une loi qui nous engloberait tous.

**Le sénateur Grafstein:** Sur le plan des faits, on nous a dit que quelque 20 000 citoyens canadiens sont nés à l'extérieur du pays. J'ai reçu de la part de la Société mennonite une lettre que je communiquerai au comité. Je pense que d'autres collègues l'ont aussi reçue.

**La présidente:** Plusieurs exemplaires, provenant de différentes sociétés.

**Le sénateur Grafstein:** S'il s'agissait de 1 000 personnes, on pourrait s'interroger sur la nécessité d'un amendement. Ce chiffre de 20 000 me semble expliquer de façon plus convaincante pourquoi ils ne devraient pas recevoir un avis en bonne et due forme. C'est une question pratique.

Je suis d'accord avec les sénateurs Kinsella et Andreychuk. Je pense que ce projet de loi représente un mécanisme visant à moderniser la loi actuelle. Nous sommes coincés par les structures démodées et dépassées de la loi actuelle. Il serait préférable que le ministère, si ses représentants veulent bien revenir devant nous, et si c'est le consensus qui semble se dégager autour de la table, tente d'adopter une approche nouvelle, comme l'a dit le sénateur Kinsella, et rédige une nouvelle mesure qui engloberait un préambule comprenant un énoncé des devoirs spécifiques du citoyen.

There would, I would hope, be some general discussion about what the responsibilities of citizenship would entail. In that way, we can bring more certainty to what we are talking about when we talk about citizenship. The more certain we can become, the less we will leave it open to the courts to determine for legislators what should be the definition, the application and the workings of a citizenship act.

I have a raft of motions here. I intend to table them, just to allow colleagues, in the fullness of time, as well as the ministry, to see how some of us feel about particular provisions. We are not just making general statements. They will see specifically how we come at this. We will have a fulsome lexicon, section by section and chapter by chapter, of where we should go.

**Senator Andreychuk:** I hope the rights of the citizen is the highlight. It seems to me that throughout our discussions there has been a creeping movement to mix immigration issues with citizenship issues. Some of the ills in this proposed legislation are an attempt to correct would be better dealt with in an immigration bill, not a citizenship bill. We really want those two separated, which goes to a policy issue of a department that deals with immigration and citizenship inevitably being overwhelmed with immigration.

**Senator Cools:** I think we are hearing a couple of questions coming before us. I will be trying to crystallize out the different questions.

For myself, I am of the opinion that the current Citizenship Act is a lot better than Bill C-16. The status quo is better or more workable than Bill C-16. I want to differentiate between the need for a new citizenship act and the need for a better Bill C-16. What we had before us was Bill C-16, which I think the committee universally thinks is an insufficient measure. That is not to say that the committee could come to agreement as to what a totally new citizenship act should be about. I speak to the fact that I think Bill C-16 is a very insufficient proposed act. If the minister returns with a renewed Bill C-16, the problems that we had with the bill should be attended to.

I get lost in the consideration of a whole new citizenship act, because soon a whole new immigration act will be running alongside. What I think should be one of the thrusts of our concerns is that before the minister returns with a new proposed citizenship act, or even a new Bill C-16, or a new Immigration Act, Bill C-31, which is also dying on the Order Paper, perhaps the minister could look at the questions related to citizenship and those to immigration, and approach these problems with a more integrated and holistic view.

I just wanted to be quite clear today that what I am speaking to are the inadequacies in Bill C-16. I cannot countenance right now a whole brand new citizenship act, but I am prepared to say wholeheartedly that Bill C-16 is quite insufficient.

J'espère que cela donnera lieu à une large discussion au sujet des responsabilités liées à la citoyenneté. De cette façon, nous pourrions être plus sûrs du champ de la notion de citoyenneté. Plus nous acquerrons de certitudes à cet égard, moins nous laisserons aux tribunaux le soin de déterminer à la place des législateurs quelle devrait être la définition, l'application et les modalités d'une loi sur la citoyenneté.

J'ai en main toute une pléthore de motions. J'ai l'intention de les déposer ne serait-ce que pour permettre à mes collègues ainsi qu'aux représentants du ministère de les examiner à loisir et de comprendre comment certains d'entre nous percevons certaines dispositions précises. Nous ne nous bornons pas à faire des observations d'ordre général. On pourra voir quelle est notre démarche. Nous aurons des commentaires précis, article par article et chapitre par chapitre, au sujet de l'orientation à prendre.

**Le sénateur Andreychuk:** J'espère que les droits du citoyen en seront la pierre angulaire. J'ai cru remarquer au cours de nos discussions une tendance rampante à mélanger les questions d'immigration et de citoyenneté. Certains des maux que cette mesure tente de corriger auraient intérêt à être traités dans le contexte d'un projet de loi sur l'immigration et non sur la citoyenneté. Nous voulons vraiment séparer les deux. C'est une question de politique dans un ministère qui traite à la fois d'immigration et de citoyenneté et où, inévitablement, l'immigration domine.

**Le sénateur Cools:** Je pense que l'on soulève diverses questions. Je vais tenter de cristalliser les différentes questions.

Personnellement, j'estime que l'actuelle loi sur la citoyenneté est bien meilleure que le projet de loi C-16. Le statu quo est meilleur et plus pratique que le projet de loi C-16. Il faut faire la distinction entre la nécessité d'avoir une nouvelle loi sur la citoyenneté et celle d'avoir un meilleur projet de loi C-16. Nous sommes saisis du projet C-16 qui, de l'avis général du comité, est une mesure médiocre. Cela ne veut pas dire que le comité pourrait s'entendre sur ce que devrait renfermer une loi sur la citoyenneté entièrement renouvelée. A mon avis, le projet de loi C-16 comporte énormément de lacunes. Si le ministre nous revient avec une nouvelle mesure, ces problèmes devront avoir été réglés.

Je me perds en évoquant une loi sur la citoyenneté entièrement revue et corrigée car bientôt, nous aurons en parallèle une toute nouvelle loi sur l'immigration. Nous devrions instamment recommander au ministre, avant qu'il revienne nous proposer une nouvelle loi sur la citoyenneté, ou même un nouveau projet de loi C-16 ou une nouvelle loi sur l'immigration, soit le projet de loi C-31, qui lui aussi meurt au *Feuilleton*, de se pencher sérieusement sur les questions liées à l'immigration et à la citoyenneté et à aborder ces problèmes dans une perspective plus holistique et intégrée.

Je tiens à ce qu'il soit clair aujourd'hui que mon intervention est motivée par les lacunes du projet de loi C-16. Je ne peux envisager maintenant une toute nouvelle loi sur la citoyenneté, mais je peux affirmer sans réserve que le projet de loi C-16 n'est pas à la hauteur.

I do not know exactly what order we are moving, but I have many issues that I want to raise, particularly in respect of citizenship and the so-called oath.

It seems to me that what is needed, and perhaps this could come out of this committee today as a recommendation, is for a Senate committee to look at the whole question of citizenship. When we return in a new Parliament, perhaps a committee could study, in a more full and rounded way, the question of citizenship. That would allow us to tackle these issues in a more full way and to bring recommendations forward with an eye to new legislation at some time in the future.

For the most part, right now I think we should direct ourselves to what is wrong with Bill C-16 and try to place some limitations on ourselves that way.

How are we doing this, Madam Chairman, because I also want to speak to these problems?

**The Chairman:** At this point, I think we have all expressed our views on the proposed act in general, and I will start now with clause 1. We will work our way through to the oath.

**Senator Kinsella:** Madam Chair, in reference to clause 1, I would have been proposing an amendment that the bill be amended on page 1 by replacing the long title with "an act respecting citizenship and naturalization." This would make the point in Bill C-16 that there is a big difference between citizenship, which speaks to the 30 million of us, and the acquisition of citizenship, which is a naturalization process. They even got that wrong because the bill is more about denaturalization.

**The Chairman:** Are there further comments on clause 1?

**Senator Cools:** I concur completely with what Senator Kinsella said. If one looked to an older form of the same act, the 1946 act, it referred clearly to the questions of naturalization and the status of aliens. It was quite clear in the older, long titles that the citizenship they were speaking about within the act was in respect of the citizenship in regard to naturalization and denaturalization. That seems to make a distinction between the two.

**The Chairman:** In going through this long list of clauses, if everyone comments on each clause we will be here forever. Thus, I would suggest that we keep our comments as brief as possible. If any honourable senator has written material, as do both Senators Joyal and Grafstein, that material will be tabled and appended to today's proceedings.

We turn now to clause 2.

**Senator Kinsella:** Shall I table that now?

**The Chairman:** If you have something brief to say, please do.

**Senator Kinsella:** I think I said it. I would amend clause 1 in that way. The second part of it is that I would replace line 5 in clause 1 on page 1 with "*Naturalization Act.*" With the consent of

Je ne sais pas exactement dans quel ordre nous procédons, mais il y a de nombreuses questions que je veux soulever, particulièrement en ce qui a trait à la citoyenneté et au serment.

À mon sens, il faudrait qu'un comité du Sénat examine toute la question de la citoyenneté. D'ailleurs, cela pourrait être une recommandation du comité aujourd'hui. Lorsque nous reviendrons au début d'une nouvelle législature, le comité pourrait peut-être étudier de façon approfondie la question de la citoyenneté. Cela nous permettrait d'aborder ces questions dans le cadre d'une mûre réflexion et de présenter des recommandations dans la perspective de l'adoption future d'une nouvelle loi.

À l'heure actuelle, j'estime que nous devrions nous en tenir aux lacunes du projet de loi C-16 et à essayer de limiter ainsi le champ de notre débat.

Comment allons-nous procéder, madame la présidente, étant donné que je veux aborder ces problèmes?

**La présidente:** Pour le moment, je pense que tous les sénateurs ont pu exprimer leur point de vue au sujet de la mesure proposée en général, et nous allons donc commencer par l'article 1. Nous allons poursuivre jusqu'au serment.

**Le sénateur Kinsella:** Madame la présidente, au sujet de l'article 1, j'aurais proposé un amendement à la page 1 en vue de substituer le titre long par «une loi concernant la citoyenneté et la naturalisation». Cela ferait comprendre, par le biais du projet de loi C-16, qu'il existe une grande différence entre la citoyenneté, qui concerne 30 millions d'entre nous et l'acquisition de la citoyenneté, qui est un processus de naturalisation. On n'a même pas réussi à établir cela puisque la mesure porte davantage sur la dénaturalisation.

**La présidente:** Y a-t-il autre chose au sujet de l'article 1?

**Le sénateur Cools:** Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Kinsella. Si l'on se reporte à une version plus ancienne de la même loi, soit à la loi de 1946, elle mentionnait clairement les questions de naturalisation et de statut des étrangers. Les anciens titres indiquaient très nettement que la citoyenneté dont il était question dans la loi était en rapport avec la naturalisation et la perte des droits conférés par la naturalisation. Cela semble faire une distinction entre les deux.

**La présidente:** Si chacun y va de ses commentaires pour chaque article figurant sur cette longue liste, nous serons ici pour l'éternité. Je propose donc que nous soyons le plus bref possible. Si certains d'entre vous ont de la documentation par écrit, comme c'est le cas des sénateurs Joyal et Grafstein, je leur demanderais de bien vouloir déposer leurs documents qui figureront en annexe des délibérations d'aujourd'hui.

Nous passons maintenant à l'article 2 du projet de loi.

**Le sénateur Kinsella:** Dois-je déposer maintenant?

**La présidente:** Si vous avez une brève observation à faire, faites-la, je vous en prie.

**Le sénateur Kinsella:** Je crois l'avoir dit. Je modifierais l'article 1 du projet de loi de cette façon. En deuxième partie, je remplacerais la ligne 4, à l'article 1 de la page 1, par: «1. *Loi sur*

honourable senators, I shall table what would have been my proposed amendment.

**Senator Grafstein:** I see there are substantive amendments from Senator Joyal, from me and from others as well. To save time, I would suggest that we table all of them now. I will then not be compelled to comment on drafting issues, because some of them are drafting issues that relate to amendments and so on, *seriatim*. As well, I shall highlight only one or two of the principal issues, so I will not be taken to not having spoken to all of them. This procedure will save a lot of time. I will speak to one or two issues as opposed to the mass of things I have here.

**The Chairman:** I appreciate that very much. I will accept that to be tabled now, as well as Senator Joyal's.

**Senator Grafstein:** That is both an explanation and amendments. I must say that Mr. Narvey, who has been attending these meetings, was very helpful in drafting and advising me with respect to this — not that I accept all the concepts he enunciated, but he has been very helpful in providing some of these provisions for me.

**Senator Joyal:** Madam Chair, I could certainly circulate copies to my colleagues. As Senator Grafstein mentioned, some amendments are rather of a technical nature, but others are more substantive, especially the one dealing with the purpose clause, the one dealing with the status of parties in the Senate, which refers to clause 24, the one dealing with the public interest section that we have discussed at length in this committee, and the one related to oaths.

**The Chairman:** We will proceed to discussion on clause 2.

**Senator Cools:** Clause 2 on the surface was always sort of innocuous and tending to be ignored. When I looked at the schedule in respect of section 34 of the act — the schedule obviously is the oath of citizenship — I discovered that the oath of citizenship is not an oath at all. I did a fair amount of work looking up the definitions of oaths. I referred to many learned documents.

When I looked at clause 2, the interpretation, to see how it defined an oath, I discovered there is no definition of the oath in the definition section of the proposed act, which is very convenient, is not it?

There are many proposed sections where the words "oath of citizenship" are used, such as clause 28. The term "oath of citizenship" can be found in many places in the bill. If you remember, in previous and earlier forms of this act, those words used to be "oath of allegiance." In the development of this process the oath of allegiance was replaced by the words "oath of citizenship," but the oath of allegiance would form the text of the oath. By the time we get to this bill there are words throughout the text of the bill that refer to the oath of citizenship, but there is no oath. An oath is not a pledge.

*la citoyenneté et la naturalisation*». Avec le consentement de mes collègues, je vais déposer ce qui aurait été l'amendement que je proposais.

**Le sénateur Grafstein:** Je constate que des amendements de fond sont proposés par le sénateur Joyal, par moi-même et par d'autres. Pour sauver du temps, je propose que nous les déposions tous maintenant. Je ne me sentirai alors pas obligé de commenter des questions de forme, car certains des amendements concernent le libellé et ainsi de suite. Par ailleurs, je ne soulignerai qu'une ou deux des questions principales. Je ne prendrai donc pas la parole à propos de chacune d'entre elles. Cela permettra d'économiser beaucoup de temps. Je vais vous parler d'une ou deux questions plutôt que de tout ce qu'il y a ici.

**La présidente:** Je vous en suis très reconnaissante. J'accepte que ce soit déposé maintenant, tout comme les amendements proposés par le sénateur Joyal.

**Le sénateur Grafstein:** Il s'agit à la fois d'une explication et des amendements. Il faut que je précise que M. Narvey, qui a jusqu'ici assisté à nos réunions, a beaucoup aidé à rédiger les amendements et à me conseiller — non pas que je fasse miennes toutes les notions qu'il a énoncées, mais il m'a beaucoup aidé en rédigeant certaines dispositions pour moi.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, je pourrais certes en faire circuler des exemplaires auprès de mes collègues. Comme l'a mentionné le sénateur Grafstein, certains amendements sont d'une nature plutôt technique, alors que d'autres concernent des questions de fond, surtout celui qui a trait à l'article de déclaration d'objet, celui qui traite de l'état des partis au Sénat, c'est-à-dire l'article 24, celui où il est question d'intérêt public, article dont a longuement débattu notre comité, et celui qui concerne les serments.

**La présidente:** Nous allons maintenant débattre de l'article 2 du projet de loi.

**Le sénateur Cools:** L'article 2 du projet de loi a toujours eu l'air inoffensif en surface, de sorte qu'on a eu tendance à l'ignorer. Quand j'ai examiné l'annexe en rapport avec l'article 34 de la loi — manifestement, il s'agit du serment de citoyenneté —, j'ai découvert que le serment de citoyenneté n'en est pas un du tout. J'ai fait beaucoup de recherches au sujet du sens du mot «serment». J'ai consulté de nombreux ouvrages savants.

Quand j'ai examiné l'article 2, c'est-à-dire celui des définitions et de l'interprétation, pour voir comment était défini le serment, j'ai découvert qu'il n'y a pas de pareille définition dans l'article du projet de loi réservé à cette fin, ce qui est très commode, n'est-ce pas?

L'expression «serment de citoyenneté» revient dans de nombreux articles du projet de loi, par exemple à l'article 28. On retrouve l'expression un peu partout dans le projet de loi. Si vous vous souvenez bien, dans les versions antérieures de cette loi, il était question du «serment d'allégeance». À l'élaboration du projet de loi actuel, le serment d'allégeance s'est transformé en «serment de citoyenneté», mais le serment d'allégeance formerait le texte du serment. Le libellé du projet de loi est truffé de mots en rapport avec le serment de citoyenneté, mais il n'y a pas de serment comme tel. Un serment n'est pas une promesse.

The interpretation, unless it is governed by another act, should include something to do with an oath. If we look at the words of the oath itself in the 1977 act, we will find the words "oath" or "solemn affirmation." The minimum that we should do is to include in clause 2 the fact that an oath includes a solemn affirmation.

**The Chairman:** I fully agree with you on that.

**Senator Cools:** Because it is not an oath at all.

**The Chairman:** It was rather astounding to me when I was sworn in as a senator that I could not affirm.

**Senator Joyal:** That is why, Madam Chair, there is an amendment that I have circulated.

**The Chairman:** We will get to that later on. The idea is to put a definition in clause 2.

**Senator Cools:** In the law of Canada, "oath" means something in particular. What we are dealing with is not the erosion of reference to Her Majesty, but the erosion of references to what oaths are. It is really quite clever and quite deceitful.

**Senator Beaudoin:** The oath of allegiance includes affirmation.

**Senator Cools:** That is what I am saying, because affirmation is the alternative to an oath. Bill C-16 needed no affirmation because it is not an oath. That is why I am saying it is deceitful.

**The Chairman:** Senator Beaudoin has informed me that he must leave at 11:30 and he would like to discuss clause 22.

**Senator Beaudoin:** It will take only three or four minutes.

**The Chairman:** Does the committee agree?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Beaudoin:** After having heard what has been stated again and again, I have only one amendment. Many other amendments are possible, of course. However, I am interested in clause 22(3). I do not see any valid reason why this clause should remain.

**Senator Moore:** Clause (3) or (5)?

**Senator Beaudoin:** (3):

The order is final and, despite any other Act of Parliament, is not subject to appeal to or review by any court.

This goes directly against the Constitution of Canada, because we have the control of the constitutionality of laws. We have access to courts. When you have access to courts, you have a right to appeal.

This paragraph is of no utility. It is even bad. My suggestion is that subsection (3) of clause 22 be deleted.

Il faudrait que l'interprétation, à moins d'être régie par une autre loi, mentionne quelque part le serment. Si l'on examine le libellé du serment comme tel dans la loi de 1977, on trouve les mots «serment» ou «déclaration solennelle». Le moins que l'on puisse faire est de préciser, à l'article 2 du projet de loi, que le serment inclut une déclaration solennelle.

**La présidente:** Je suis entièrement d'accord avec vous sur ce point.

**Le sénateur Cools:** Parce qu'il ne s'agit pas d'un serment du tout.

**La présidente:** J'étais plutôt abasourdie d'apprendre, quand j'ai prêté serment comme sénateur, que je ne pouvais pas faire de déclaration solennelle.

**Le sénateur Joyal:** C'est pourquoi, madame la présidente, je propose l'amendement qui circule.

**La présidente:** Nous y reviendrons plus tard. L'idée est d'inclure une définition dans l'article 2 du projet de loi.

**Le sénateur Cools:** En droit canadien, le terme «serment» désigne une réalité bien particulière. Ce dont nous traitons actuellement, ce n'est pas de la disparition de la mention de Sa Majesté, mais plutôt la disparition de mention de la nature des serments. C'est en réalité très fin et extrêmement trompeur.

**Le sénateur Beaudoin:** Le serment d'allégeance inclut une déclaration solennelle.

**Le sénateur Cools:** C'est ce que je dis, parce qu'on peut faire une déclaration solennelle quand on ne peut prêter serment. Le projet de loi C-16 n'exigeait pas de déclaration solennelle parce qu'il n'y a pas de serment. C'est pourquoi je dis qu'il est trompeur.

**La présidente:** Le sénateur Beaudoin m'a avisée qu'il devait quitter la salle à 11 h 30 et qu'il aimerait avant son départ que soit débattu l'article 22 du projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Il ne me faudra que trois ou quatre minutes.

**La présidente:** Les membres du comité sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Beaudoin:** Après avoir entendu ce qui a été dit de multiples fois, je n'ai qu'un seul amendement à proposer. Beaucoup d'autres amendements sont possibles, bien sûr. Toutefois, je m'intéresse au paragraphe 22(3). Je ne vois aucune raison valable de conserver cet article du projet de loi.

**Le sénateur Moore:** Vous avez dit le paragraphe (3) ou (5)?

**Le sénateur Beaudoin:** Le paragraphe (3), celui qui dit:

Le décret est définitif et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire.

Cette disposition est carrément contraire à la Constitution du Canada, parce que c'est nous qui décidons de la constitutionnalité de nos lois. Nous avons accès aux tribunaux. Quand on a accès aux tribunaux, on a un droit d'appel.

Ce paragraphe est inutile. En fait, il est franchement mauvais. Je propose que le paragraphe (3) de l'article 22 du projet de loi soit retranché.

**The Chairman:** While we are speaking of this, I have a question of Senator Beaudoin. Do you think this applies to clause 27(3) as well?

**Senator Beaudoin:** Yes, I think it would apply, because it is exactly that philosophy that is, in my opinion, bad.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Beaudoin:** I do not think I have more to say, because yesterday I developed that argument.

**Senator Grafstein:** On that point, it strikes me that there is a question of due process, but a due process that in some sense should be limited. It strikes me that if we are going to take away the provision that there is to be no appeal, which then allows for an appeal, perhaps we need a provision that says that in the event of an appeal the appeal should be based on questions of law. I say this because at least this fulfils the Charter responsibilities. There has been a fact-finding question and then, if there is to be an appeal based on a judgment taken, at least it is limited to questions of law, which makes it much more important that we define public interest and the basis upon which a grant can be given or withheld.

If you put the two of them together, I think, Senator Beaudoin, you may want to give some consideration to the proposal that when we take the appeal, it not be a trial *de novo* at every level, because at the end of the day, this, to my mind, is contrary to the public interest.

**Senator Beaudoin:** My suggestion is very clear. I want to get rid of that paragraph, I want it deleted, but I have absolutely no objection that the right to appeal be restricted to questions of law. Yes, of course, it is implicit, but it is perhaps better, you are right, to say it. That is the substance of my proposed amendment. It is not a formal one, but I think it is clear that I do not want that paragraph to be there.

**Senator Cools:** Once we are moving, as Senator Beaudoin is, to say delete this, delete that, I think we will run into difficulty, even getting agreement around this table. It seems to me a better way to proceed would be to say that there are problems with this clause, and to articulate what one sees as the problems. I see the clause as having some problems, but at the same time I must tell you, Senator Beaudoin, I believe that there are certain orders of Her Majesty that should not be appealable to any court in the land. It could be a fundamental civil law-common law difference, but it does not really matter. I am prepared to agree that the entire thing is needing review. I could think of a dozen ways to improve this other than to delete it, but I think that your concern is profound and it should be heard. However, I think we should not be moving in a way where we are trying to get perfect agreement.

**The Chairman:** We will not be able to do that, I will tell you right now.

**La présidente:** Puisqu'il en est question, j'ai une question à poser au sénateur Beaudoin. Selon vous, cela s'applique-t-il également au paragraphe 27(3)?

**Le sénateur Beaudoin:** Oui, je crois qu'effectivement, cela s'y appliquerait parce qu'il s'agit exactement du même principe qui est, selon moi, mauvais.

**La présidente:** Je vous remercie.

**Le sénateur Beaudoin:** Je ne crois pas avoir autre chose à ajouter, car hier, j'ai expliqué mon raisonnement.

**Le sénateur Grafstein:** Sur ce point, il me semble que la question des voies régulières de droit se pose, mais de voies régulières qu'il faudrait limiter, en un certain sens. Il me semble que si nous retranchons la disposition prévoyant qu'il n'y a pas d'appel, mais qui prévoit ensuite un appel, il faudrait peut-être inclure une disposition qui dit que, si appel il y a, il faut qu'il porte sur des points de droit. Je l'ai dit parce que cela correspond au moins aux responsabilités que nous confère la Charte. Il y a eu enquête, puis, si l'on en appelle de la décision prise, l'appel est au moins limité aux questions de droit, ce qui rend encore plus important que nous définissions l'intérêt public et les critères en fonction desquels la citoyenneté est peut-être conférée ou retirée.

Si vous réunissez les deux, je crois, sénateur Beaudoin, que vous voudrez peut-être envisager une proposition selon laquelle, quand il y a appel, on ne reprenne pas l'audition de toute l'affaire, ce qui en fin de compte serait d'après moi contraire à l'intérêt public.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce que je propose est très clair. Je tiens à faire éliminer ce paragraphe, à le faire retrancher, mais je ne suis pas du tout opposé à ce que le droit d'appel soit restreint aux points de droit. Naturellement, il est effectivement implicite, mais il est peut-être préférable, comme vous dites, de l'inclure en toutes lettres. Voilà essentiellement ce que je propose. Ce n'est pas une modification comme telle, mais il est clair que je ne veux pas que ce paragraphe demeure là.

**Le sénateur Cools:** Une fois que nous commençons, comme le sénateur Beaudoin, à vouloir retrancher ceci et retrancher cela, nous allons éprouver des difficultés même à obtenir un accord à cette table. Il me semble qu'une meilleure façon de faire serait de dire que cet article du projet de loi nous pose problème et expliquer ce qui fait problème. J'estime que l'article est problématique, mais simultanément, il faut que je vous dise, sénateur Beaudoin, qu'il ne faudrait pas qu'on puisse interjeter appel de certains décrets de sa Majesté, quel que soit le tribunal. Il se peut que cela soit dû à une différence fondamentale entre le droit civil et le common law, mais cela n'a pas d'importance en réalité. Je suis disposée à dire comme vous qu'il faut tout revoir. Des douzaines d'autres façons d'améliorer le libellé me viennent à l'esprit, mais votre préoccupation est profonde et il faut qu'on en tienne compte. Toutefois, il ne faudrait pas essayer d'obtenir un accord unanime.

**La présidente:** Nous n'y arriverons pas. Je peux vous le dire tout de suite.

**Senator Cools:** However, the point must be made that there are certain orders of cabinet, or certain exercises of the Royal Prerogative, that are really beyond the purview of the courts. As a matter of fact, did the judges not just tell us that in the case of Mr. Black?

**Senator Nolin:** I have one comment on Senator Grafstein's comment. I understand his point, but while in clause 27 it is really an appeal from somewhat of a due process, in clause 22 it is not. The question of examination and interpretation of fact at least needs to be looked at from a judicial point of view somewhere.

**Senator Grafstein:** I do not quarrel with that. I am saying we do not want to leave the impression with the public that we are prepared to have a minister go through a fact-finding mission or whatever and then end up having trials *de novo* on facts all the way up, because that to my mind is an abuse of process. In other words, where is the balance between the two?

**Senator Nolin:** I think the problem is more on the publicity of the fact-finding by a court or a judicial process. I am sure the Federal Court can be asked to order an *in camera* session of the court for the purpose of protecting the interests of the country. It already exists.

On the question of having a judicial process not looking into facts because another judge would have done it, fine, because the evidence rule will be applicable to the first level judge. I would agree to that. That is why I do not have a problem with clause 27, because there is a judicial process in the bill but not in clause 22. That is why I want to make that comment. We both agree.

**Senator Beaudoin:** I agree with that, as well.

**The Chairman:** We move on to clause 6.

**Senator Joyal:** On clause 2, Madam Chair, what about Senator Beaudoin's amendments?

**Senator Beaudoin:** There is an amendment that will come on clauses 21 and 22. I want clause 22(3) deleted, but that will not be necessary if 21 and 22 disappear, which is another amendment, but I am not going to go that far.

**Senator Joyal:** As I stated earlier, the bill in its present form does not contain a preamble. It is more advisable at this stage in the present form of the bill to move a purpose clause. I have circulated a draft of what could be a purpose clause. The purpose clause is a very important element because, first of all, nowhere in section 91 of the Constitution Act is citizenship referred to. Section 91 refers essentially to denaturalization and aliens. It does not mention citizenship as such because, of course, when the act was adopted, Canada was not a sovereign nation with the capacity to grant citizenship.

**Senator Beaudoin:** Now it comes under the residual powers.

**Le sénateur Cools:** Il faut toutefois faire valoir qu'il existe des décrets du Conseil des ministres ou certains exercices de la prérogative royale qui dépassent en réalité le champ de compétence des tribunaux. En fait, les juges ne nous ont-ils pas dit cela justement dans l'affaire de M. Black?

**Le sénateur Nolin:** J'aurais quelque chose à dire au sujet du commentaire du sénateur Grafstein. Je comprends ce qu'il dit, mais bien que dans l'article 27 il s'agisse en réalité d'un appel des voies régulières du droit, à l'article 22, ce n'est pas le cas. Il faut au moins que la question de l'examen et de l'interprétation des faits soit examinée d'un point de vue judiciaire quelque part.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne le conteste pas. Je dis que nous ne voulons pas donner l'impression au grand public que nous sommes disposés à laisser un ministre faire enquête, par exemple, puis à tenir des procès faisant une nouvelle audition de tous les faits car il s'agirait, selon moi, d'un abus. En d'autres mots, où se trouve l'équilibre entre les deux?

**Le sénateur Nolin:** Le problème réside davantage dans la publicité qui entoure l'enquête menée par un tribunal ou dans le cadre d'un processus judiciaire. Je suis sûr qu'on peut demander à la Cour fédérale de tenir une audience à huis clos pour protéger les intérêts du pays. Cela se fait déjà.

Pour ce qui est de l'idée de prévoir un processus judiciaire qui ne porte pas sur les faits parce qu'un autre juge les a déjà examinés, je suis d'accord, parce que la règle de la preuve s'appliquera au juge de première instance. Je serais d'accord avec cela. C'est pourquoi l'article 27 du projet de loi ne me pose pas de problème, parce qu'il existe un processus judiciaire prévu dans le projet de loi, mais non à l'article 22. Et c'est pourquoi je tenais à faire cette observation. Nous sommes tous deux d'accord.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis moi aussi d'accord avec cela.

**La présidente:** Passons maintenant à l'article 6.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, qu'arrive-t-il aux modifications proposées par le sénateur Beaudoin à l'article 2?

**Le sénateur Beaudoin:** Une modification sera proposée aux articles 21 et 22 du projet de loi. Je tiens à ce que le paragraphe 22(3) disparaisse, mais ce ne sera pas nécessaire si les articles 21 et 22 sont retranchés, éventualité qui fait l'objet d'une autre proposition. Cependant, je n'irai pas aussi loin.

**Le sénateur Joyal:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, le projet de loi, dans sa forme actuelle, n'a pas de préambule. Il est préférable, à ce stade-ci, dans la forme actuelle du projet de loi, de proposer un article de déclaration d'objet. J'ai fait circuler une ébauche. L'article de déclaration d'objet est un élément très important parce que, tout d'abord, il n'est pas question dans l'article 91 de la loi constitutionnelle de citoyenneté. L'article 91 porte essentiellement sur la perte de la nationalité et sur les étrangers. Il ne mentionne pas la citoyenneté comme telle parce que, bien sûr, quand la loi a été adoptée, le Canada n'était pas un pays souverain et ne pouvait donc pas conférer la citoyenneté.

**Le sénateur Beaudoin:** Maintenant, cela fait partie des pouvoirs résiduels.

**Senator Joyal:** Now it comes under the residual clause. It is certainly appropriate to state that citizenship is a responsibility of the federal government. In that regard, the first paragraph mentions clearly that the purpose of this bill is to provide for the citizenship status and rights of Canadians as an essential characteristic arising out of the recognition of Canada by the international community as one sovereign nation. Thus, the source or the capacity of Canada to grant citizenship is essentially based on the fact that Canada is one sovereign nation, recognized as such by the international community. This is essentially the source of the capacity of Canada since 1947, since Canada, through patent letters, was able to exercise the full status of an independent and sovereign country.

The second paragraph states the benefits of citizenship, which include the right to live under the rule of law as established by the Constitution of Canada, sharing individually and collectively the rights and freedoms guaranteed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms and other federal and provincial laws. In other words, once you are a Canadian citizen, you benefit from the rule of law and you benefit from the rights and freedoms as provided in the Constitution and by other provincial and federal statutes.

Finally, the last paragraph states that this proposed act is the sole authority for the conferring of citizenship status in Canada other than citizenship status in relation to a First Nation.

That is an important point, and I want to draw the attention of my colleagues to this, because we never really had a discussion on the status of citizenship in relation to First Nations. In drafting the amendment, I came to a point in conflict with the Yukon First Nations Self-Government Act that contains an interpretation clause that states:

“citizen”, in relation to a first nation, means a citizen as determined in accordance with the constitution of the first nation.

“constitution” means the constitution of a first nation, as referred to in section 8;

In other words, the concept of citizenship exists in at least that act of Parliament in relation to the First Nation. That raises a troubling important element, one that was raised in relation to the Nisga’a bill. Some of my colleagues — among them Senator Grafstein and some senators on the other side — expressed their concern about how many citizenships there are in Canada. There is no doubt that, if we want to establish a citizenship bill that is in direct relation with the responsibility of the federal government, what we mean by “citizenship” must be well established and clarified. That is why, with the state of the law of the land as it now exists, the only way to properly address that issue, after consultation, is in reference to citizenship status with First Nations. I do not mean that it should not be discussed and clarified another time or, as was suggested earlier, that we should not look into it more carefully. It was clear to me from the beginning that there is only one type of citizenship in Canada. There is only one passport, not two, and that passport is

**Le sénateur Joyal:** Maintenant, cela est prévu à la disposition sur les pouvoirs résiduels. Il est certainement approprié de préciser que la citoyenneté est une responsabilité qui relève du gouvernement fédéral. À cet égard, il est clairement établi dans le premier paragraphe que le projet de loi a pour objet de prévoir le statut et les droits des citoyens de l’unique nation souveraine du Canada reconnue comme telle par la communauté internationale. Ainsi, le pouvoir du Canada d’accorder la citoyenneté repose essentiellement sur le fait que le Canada est un pays souverain, reconnu sur la scène internationale. Ce pouvoir dont dispose le Canada depuis 1947 vient essentiellement du statut de nation indépendante et souveraine qui lui a été conféré par des lettres patentes.

Le deuxième paragraphe porte sur les avantages de la citoyenneté, notamment le droit de vivre conformément au principe de la primauté du droit énoncé dans la Constitution du Canada et de jouir au plan individuel et collectif des droits et libertés garantis par la Charte canadienne des droits et libertés et les autres lois fédérales et provinciales. Autrement dit, dès qu’un immigrant devient citoyen canadien, il bénéficie de la primauté du droit et des droits et libertés prévus dans la Constitution et dans les autres lois provinciales et fédérales.

Enfin, dans le dernier paragraphe, on précise que le projet de loi est le seul texte qui autorise l’attribution du statut de citoyen canadien autre que le statut de citoyen d’une Première nation.

C’est un élément important et je désire attirer l’attention de mes collègues là-dessus. En fait, nous n’avons jamais vraiment discuté du statut de citoyen d’une Première nation. Lorsque j’ai rédigé l’amendement, j’ai constaté qu’il y avait un élément qui entraînait en conflit avec la Loi sur l’autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon qui comporte une disposition interprétative selon laquelle:

Un «citoyen», est un citoyen de la Première nation au sens de la constitution qui la gouverne.

La «constitution» désigne la constitution de la Première nation visée à l’article 8.

Autrement dit, le concept de citoyenneté existe au moins dans cette loi du Parlement pour la Première nation. Néanmoins, cela soulève une question importante et assez troublante qui a déjà été examinée dans le cadre du projet de loi sur la Nation niska’a. Certains de mes collègues, notamment le sénateur Grafstein et d’autres sénateurs de l’opposition, ont exprimé leurs préoccupations quant au nombre de citoyennetés qu’il y a au Canada. Il ne fait aucun doute que, si nous désirons établir un projet de loi sur la citoyenneté qui relève directement de la responsabilité du gouvernement fédéral, ce que nous entendons par «citoyenneté» doit être établi et énoncé clairement. Ainsi, compte tenu de la situation actuelle des lois du pays, la seule façon d’aborder convenablement cette question, après consultation, est de la traiter en rapport avec le statut de citoyen des Premières nations. Je ne veux pas dire que nous ne devrions pas en discuter et l’éclaircir à une autre occasion ou, comme cela a été suggéré plutôt, que nous ne devrions pas l’examiner plus

recognition of citizenship and the benefits that accrue with citizenship.

I want to be sure that the words that we are using are clear in their interpretation. That act spells out an element that is very important. We could certainly spend some time discussing it and how we would streamline the concept of citizenship arising from the responsibility of Canada as a sovereign nation and the competence of Canada arising out of recognition of a sovereign nation by the international community and citizenship status in reference with First Nations. Perhaps there is a confusion of terms there that is important to clarify. Perhaps we will have to define the words "citizens" and "citizenship" in clause 2 in the true concept of what we mean there, because within this bill there is one definition of "citizen" while in another act there is another definition of "citizen." That raises some problems; however, the purpose clause cannot solve all of them at this point.

With the present state of the law of the land, this seems to be the proper way to address it. It is very important that we consider that. I know we did not have any witnesses on this, nor did we reflect upon it, but there is no doubt that it is part of that whole discussion about citizenship in Canada. That is quite peculiar, because, as we have said before — and this is my purpose — there is one citizenship in Canada. There is no question of dual citizenship or triple citizenship. There is one citizenship, which, to me, is why there is one Canadian Charter of Rights and Freedoms. That is why, when we promoted the entrenchment of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — and Senator Kinsella will remember this — we thought that the aboriginal people would be subjected to the Charter of Rights and Freedoms and to the rule of law. This needs to be addressed in a way that today might not be in the overall proper context, but there is no doubt that it is there. That is why it is reflected in that paragraph.

**The Chairman:** Thank you, Senator Joyal. Your purpose with this amendment is to add a new clause to a purpose clause.

**Senator Grafstein:** We had a very active discussion in the Aboriginal Peoples Committee about citizenship. I abstained at that time, because of that provision. Let me recap the two issues and then try to bring it into some focus so that I can explain my position on this.

First, I agree with everything that my colleague, Senator Joyal, has said about paragraphs one and two of his recital. However, I do not agree with paragraph three because it deals with a fundamental issue yet to be resolved. True, we have some statutes dealing with citizenship, but they are different in the Yukon legislation than they are in the Nisga'a legislation. In the Yukon legislation, the definition of "citizenship" is subordinate because the federal government and Parliament is able to deal with it without *aversus*. That was not satisfactory to me, but at least it did not provoke me into dealing with that issue at that time.

attentivement. Il est clair pour moi depuis le début qu'il n'y a qu'une seule citoyenneté au Canada. Il y a un seul passeport, non pas deux, et ce passeport qui reconnaît cette citoyenneté ainsi que les avantages qui y sont associés.

Je veux être certain que le libellé que nous utilisons est facile à interpréter. Le projet de loi expose en détail un élément extrêmement important. Nous pourrions certainement en discuter davantage et chercher des moyens de rationaliser le concept de citoyenneté découlant de la nation souveraine du Canada reconnue comme telle par la communauté internationale et le statut de citoyen des Premières nations. Comme il peut y avoir confusion dans les termes, il est important de dissiper tout doute. Nous devrions éventuellement définir les mots «citoyen» et «citoyenneté» à l'article 2 en précisant la véritable signification de ces concepts car la définition de «citoyen» qui figure dans le présent projet de loi ne correspond pas à celle qui figure dans une autre loi. Cela soulève certains problèmes, mais la disposition d'objet ne peut tous les résoudre pour l'instant.

Compte tenu de la situation actuelle des lois du pays, il semble que ce soit la bonne façon de traiter la question. Il est très important de tenir compte de cela. Je sais que nous n'avons entendu aucun témoin à ce sujet ni la question, mais il est évident que c'est un aspect de la réflexion sur la citoyenneté au Canada. C'est assez particulier car, comme nous l'avons mentionné précédemment — et, c'est précisément mon objectif — il n'y a qu'une citoyenneté canadienne. Il n'est pas question de double ou de triple citoyenneté. Il y a une seule citoyenneté et, selon moi, c'est la raison pour laquelle il y a une seule Charte canadienne des droits et des libertés. C'est également la raison pour laquelle, lorsque nous avons préconisé l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés — le sénateur Kinsella s'en rappellera sûrement — nous pensions que les peuples autochtones seraient assujettis également à la Charte et à la primauté du droit. Aujourd'hui, il faut examiner cela même si ce n'est peut-être pas dans le contexte global qui convient, mais on ne peut l'ignorer. C'est pourquoi il en est question dans ce paragraphe.

**La présidente:** Merci, sénateur Joyal. En fait, l'objectif de cet amendement est d'ajouter une disposition d'objet au projet de loi.

**Le sénateur Grafstein:** Nous avons eu une discussion très animée au sein du Comité sénatorial des peuples autochtones au sujet de la citoyenneté. À cette occasion, je me suis abstenu précisément à cause de cette disposition. Si vous me le permettez, je vais résumer les deux questions puis, je vais tenter de les mettre en perspective de façon à pouvoir préciser ma position.

En premier lieu, je suis d'accord avec les propos de mon collègue, le sénateur Joyal, quant aux paragraphes (1) et (2). Toutefois, je ne suis pas d'accord avec le libellé troisième paragraphe parce qu'il porte sur une question fondamentale qui n'est pas encore résolue. Il est vrai que plusieurs lois traitent du concept de citoyenneté. Néanmoins, la loi sur le Yukon diffère de celle sur l'accord Nisga'a à cet égard. En effet, dans la loi du Yukon, la définition de «citoyen» est accessoire parce que le gouvernement fédéral et le Parlement sont en mesure de la traiter sans opposition. Cela ne me semblait pas satisfaisant, mais au moins je n'ai pas été forcé d'aborder la question tout de suite.

However, when it came to the Nisga'a, it was substantially different because they set up the ability for that First Nation — and I have no quarrel with this — to establish a set of principles for people to live within their confines and receive the benefits of their land claims. The problem with the Nisga'a bill is that it established a principle where the federal government and Parliament were no longer supreme and an issue such as this would require their ascent, which they were not prepared to do. Anywhere from 80 to 120 groups define themselves as being First Nations; hence, we could end up, 20 years from today, with a country made up of 121 different types of citizenship. This allows Quebec to ask, "Why not us?" We then get into the two nations theory and the multinational theory, contrary to the Charter. The Charter talks about "the Canadian nation." It does not talk about Canadian nations or the Canadian family of nations; it talks about the Canadian nation.

I agree with the principle that the highest honour one can confer on the country is citizenship. That is purely within the power of the federal government. It is consistent with the prerogatives of the Crown and with peace, order and good government. Yet, we now have a blend of ideological notions that inhibit us, at this moment, from dealing with this. I hope that we can end up with this solution, which is the American solution. The American solution does not prevent the Apache nation from calling themselves the Apache nation. Congress never gave up its supremacy. Politically, it might not be acceptable to interfere, but Congress or Parliament never gave up its supremacy. That is the way the Constitution works. I had a fundamental disagreement with the Nisga'a; it is going to the courts.

I invite all of you to read Mr. Justice Williamson's decision about citizenship. I want to be careful here. We should not be critical of judges, because they cannot defend themselves. However, that decision encompasses the most extraordinary definition of "citizenship," which is that citizenship, voting and so on is not important — at least, that is my interpretation of it. I invite every member of the committee to read that lower court judgment, which, I hope, will be overturned.

We must come up with a notion that there is one supreme citizenship in Canada and that there are other designations. I was always curious by the fact that the First Nations wanted to call themselves citizens, but the notion of citizenship, based on my cursory notion of First Nations, never applied to aboriginal people. In other words, their concept of "citizenship" is a European notion that they have imported into their native folklore. The reason is quite clear: They want to establish rights. I know this sounds horrendous, but it is important to have a dialogue about this, to come to some conclusion as to why we could not end up with a situation where citizenship is supreme and in fact designations other than citizenship can be made for those people who want to be identified in other ways.

I say that on the record because I think it will be a horrendous debate.

Néanmoins, quand il a été question de l'accord Nisga'a, la situation était bien différente parce qu'on avait donné à cette Première nation la possibilité — et, je ne remets pas cela en question — d'établir des principes permettant à ses membres de vivre sur son territoire et de bénéficier des avantages découlant de ses revendications territoriales. En fait, le projet de loi sur l'accord Nisga'a posait un problème parce qu'il établissait un principe selon lequel le gouvernement fédéral et le Parlement ne représentaient plus l'autorité suprême et qu'une question de cette nature aurait exigé un assentiment qu'il n'était pas prêt à donner. On compte de 80 à 120 groupes qui se définissent comme Premières nations. Ceci signifie que, dans 20 ans, nous pourrions compter dans ce pays jusqu'à 121 citoyennetés différentes. Le Québec pourrait alors demander «Pourquoi pas nous?» Nous nous trouvons donc confrontés à la théorie des deux nations et à la théorie multinationale, ce qui est contraire à la Charte. La Charte fait mention de la nation canadienne. Elle ne parle pas de plusieurs nations canadiennes ou d'une famille canadienne de plusieurs nations. Elle ne parle que de la nation canadienne.

Je reconnais que le plus grand honneur qui puisse être conféré dans ce pays est la citoyenneté, et que cela relève exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. De plus, c'est conforme aux prerogatives de l'État et au maintien de la paix, de l'ordre et d'un bon gouvernement. Or, nous sommes aux prises avec une série de notions idéologiques qui nous empêchent, pour l'instant, de régler la question. J'ose espérer que nous pourrions appliquer la solution américaine. Cette solution n'empêche pas la Nation apache de se désigner comme telle. Le Congrès n'a pas pour autant renoncé à sa suprématie. Politiquement, il peut sembler inacceptable d'intervenir, mais le Congrès ou le Parlement n'a pas renoncé à sa suprématie. C'est ainsi que la Constitution fonctionne. J'étais en profond désaccord avec la loi sur l'accord Nisga'a parce qu'il faut faire intervenir les tribunaux.

Je vous invite tous à lire la décision du juge Williamson au sujet de la citoyenneté. Je tiens à être prudent ici. Il ne faut pas critiquer les juges parce qu'ils ne peuvent se défendre. Cependant, cette décision énonce la définition de «citoyenneté» la plus extraordinaire que j'ai vue, c'est-à-dire que la citoyenneté, voter et le reste n'est pas important — du moins, c'est la façon dont je l'interprète. J'invite tous les membres du comité à lire cette décision d'un tribunal inférieur qui, je l'espère, sera annulée.

Nous devons établir le principe qu'il y a une citoyenneté souveraine au Canada, et d'autres désignations. Cela m'a toujours surpris que les Premières nations veuillent se dire citoyens, alors que la notion de citoyenneté, d'après le peu que j'en sais sur les Premières nations, ne s'est jamais appliquée aux peuples autochtones. Autrement dit, leur notion de «citoyenneté» est une notion européenne qu'ils ont adaptée à leur culture autochtone. Et la raison en est bien claire: c'est parce qu'ils veulent obtenir des droits. Je sais que ça semble épouvantable, mais il est important d'en discuter, pour déterminer pourquoi nous ne pourrions pas en arriver à établir une citoyenneté souveraine et d'autres désignations pour ceux qui veulent s'identifier autrement.

Je tiens à le préciser parce que je pense que ce sera un débat orageux.

**The Chairman:** I must tell the committee that I did not think to order lunch today. Please make your points as briefly as you can. I know some of these are intricate questions.

**Senator Pearson:** I would be happy to support Senator Joyal's statement of purpose. It is an issue that we have not discussed very much here. As I read it — and I would be glad to hear whether you agree — it allows for the fact that many people in Canada are dual citizens. That reading simply states that, as a Canadian citizen, you have these kinds of rights. It does not exclude whatever rights you may have as a citizen in another country.

**The Chairman:** Some have rights as British subjects or peers.

**Senator Pearson:** Some are dual Irish-Canadian citizens. There are many examples. This debate was not often brought up here and it is not one with which I have any problem. I have no problem with someone being the citizen of two countries as long as citizenship is properly understood and that it does not mean anything exclusive. That was changed, I guess, in the act. My mother, I remember, lost her citizenship when she voted in a Canadian election. That was changed.

**Senator Joyal:** Yes, it was changed.

**Senator Pearson:** Now a person can hold dual citizenship. The phrasing here is just fine. As a Canadian citizen, you enjoy these rights. I am supporting that.

With respect to your question on First Nations, I think that is technically correct because of what already exists. It also raises an issue on which I do not think we should spend any time but it is an ongoing issue with the aboriginal nations. The Mohawks came before us, as you remember, Senator Andreychuk, and said they do not even claim to be Canadian citizens. They travel on their own passports. That is an unresolved issue, and we will not resolve it now, but you have helped us to address it, to acknowledge its existence and to take it on another time.

[Translation]

**Senator Nolin:** I agree with the idea of including a purpose clause in the bill. I would rather it be as succinct as possible. Most of the rights mentioned in the second paragraph are recognized in any case, whether a person is a Canadian citizen or not. The Charter extends these rights to all persons living in Canada. I would not want us to create more problems by listing these rights. Are we to understand on reading the second paragraph that these rights would not extend to persons who are not Canadian citizens?

**Senator Joyal:** No, not necessarily.

**Senator Nolin:** This includes existing rights. I agree that we should have a purpose clause in the bill. However, I do not want us to create additional problems. While the clause should be as specific as possible, it should also be as broadly worded as possible.

**La présidente:** Je dois dire au comité que je n'ai pas jugé utile de commander un repas ce midi. Je vous demanderais d'être le plus bref possible. Je sais que certaines de ces questions sont complexes.

**Le sénateur Pearson:** Je serais prête à appuyer l'énoncé de l'objet proposé par le sénateur Joyal. C'est une question dont nous n'avons pas beaucoup discuté ici. Si je comprends bien — et j'aimerais bien savoir si vous êtes d'accord —, cette disposition reconnaît le fait que bien des gens au Canada sont des citoyens à double nationalité. Ce texte signifie simplement que, comme citoyen canadien, vous avez ces droits. Il n'exclut pas les droits que vous pourriez avoir comme citoyen d'un autre pays.

**La présidente:** Certains ont des droits comme sujets ou pairs britanniques.

**Le sénateur Pearson:** Certains ont la double citoyenneté irlandaise et canadienne. Il y a beaucoup d'exemples. Cette question n'a pas été souvent soulevée, et cela ne me pose pas de problème. Je n'ai pas d'objection à ce que quelqu'un soit citoyen dans deux pays, dans la mesure où la citoyenneté est bien comprise et qu'elle n'a rien d'exclusif. On a changé cela dans la loi, je pense. Je me rappelle que ma mère a perdu sa citoyenneté quand elle a voté à des élections au Canada. On a changé cela.

**Le sénateur Joyal:** Oui.

**Le sénateur Pearson:** Maintenant, une personne peut avoir la double citoyenneté. Le texte est très acceptable. En tant que citoyen canadien, vous avez ces droits. Je suis d'accord.

Pour ce qui est des Premières nations, je pense que théoriquement c'est juste, compte tenu de ce qui existe déjà. Cela soulève un problème sur lequel nous ne devrions pas nous arrêter, je pense, mais c'est un problème que nous avons à régler avec les nations autochtones. Les Mohawks sont venus nous dire, comme vous le savez sénateur Andreychuk, qu'ils ne réclamaient même pas d'être citoyens canadiens. Ils voyagent avec leur propre passeport. C'est une question non résolue, et nous n'allons pas la résoudre maintenant, mais vous nous avez aidés à cerner la question en vue de l'examiner plus tard.

[Français]

**Le sénateur Nolin:** J'abonde dans le sens que le projet de loi contienne un article qui établisse l'objet du projet de loi. Je préfère que ce soit le plus court possible. La plupart des droits inscrits dans le deuxième paragraphe existent de toute façon, que l'on soit citoyen canadien ou non. La Charte accorde ces droits à tous ceux et celles qui vivent au Canada. Je ne voudrais pas qu'on se crée plus de problèmes en faisant une énumération. Si on lit le deuxième paragraphe, cela veut-il dire que ceux qui ne sont pas citoyens canadiens n'ont pas ces droits?

**Le sénateur Joyal:** Non, pas nécessairement.

**Le sénateur Nolin:** Cela inclut des droits que l'on a déjà. Je suis d'accord à avoir une clause qui établit l'objet du projet de loi. Je ne veux pas qu'on se crée plus de problèmes. Tout en demeurant le plus précis possible, on devrait être aussi général dans l'affirmation qu'on va vouloir.

**Senator Joyal:** On that score, my colleague knows that the Canadian Charter of Rights and Freedoms specifically mentions in three places the benefits that derive from citizenship. These are the right to vote, the right to move freely within and outside the country and the right to education in both official languages. Conversely, a person residing in Canada who has landed immigrant status is not entitled to vote or to run for public office and cannot enter or leave the country at will. Any time spent outside the country is not considered for the purposes of residency which will entitle that person to receive additional rights. There are also distinctions in terms of mobility and education rights, not to mention a number of other rights, including the right to hold a passport.

**Senator Nolin:** The point I was trying to make had more to do with the right to live under the rule of law. All persons in Canada have this right. I understand the rationale for a purpose clause, but I do not want to create more confusion than we already have. We should have a debate on the subject of dual citizenship. What do we do with people who have dual citizenship? Which citizenship takes precedence?

**Senator Joyal:** The point is that there is a link.

[English]

**Senator Cools:** The Charter of Rights and Freedoms does not confer citizenship. Certainly Canadian citizenship pre-dates all these acts.

**Senator Nolin:** We are not saying that.

**The Chairman:** I still have Senator Andreychuk on my list, and Senator Poy would like to speak to clause 6 and must leave shortly.

**Senator Cools:** I still want to speak on the oath.

**Senator Andreychuk:** Madam Chair, I also must leave shortly and I wish to address several clauses.

If we are here this week — because we do not know whether this blessed event will happen on Sunday or not — we need to pick up this debate and determine what experts to call. I do not want to debate the definition today. Should there be no meeting next week, which seems more likely, we need to send to the department a signal that the bill contains a fundamental flaw and that we are wrestling with citizenship. I will not agree or disagree with Senator Joyal because that would mean a two-hour debate.

**The Chairman:** This is what we want to do.

**Senator Andreychuk:** The signal to the department is that they had better address how we resolve this issue.

**The Chairman:** This is what we want to do. We are trying to flag problem areas, rather than trying to solve them today, because we are not in that business.

**Le sénateur Joyal:** Sur ce point, mon collègue sait que la Charte canadienne des droits et libertés mentionne, à trois endroits précis et de façon très précise, la définition des avantages qui découlent de la citoyenneté ou réservés à la citoyenneté: le droit de voter, le droit de se déplacer à l'intérieur et à l'extérieur du pays sans limite, et le droit de bénéficier de l'enseignement dans les deux langues officielles. *A contrario*, une personne qui est au Canada, un immigrant reçu par exemple, ne bénéficie pas du droit de voter, de se présenter aux élections et ne bénéficie pas non plus de la possibilité de rentrer et sortir du pays à volonté. Parce que s'il rentre et sort du pays, le temps qu'il va passer à l'extérieur du pays ne lui sera pas computable comme un élément de résidence qui le qualifiera pour obtenir des droits additionnels. Il y a une distinction sur le plan du droit à la mobilité et de l'accès à l'enseignement, plus un certain nombre de d'autres droits, dont celui d'avoir un passeport.

**Le sénateur Nolin:** Mon point était plus sur le droit de vivre conformément au principe de la primauté du droit. Tout individu au Canada a ce droit. Je comprends l'objectif, mais je ne veux pas que l'on crée plus de confusion qu'on en a déjà. Nous devons avoir un débat au sujet de la double citoyenneté. Qu'est-ce qu'on en fait? Laquelle a priorité?

**Le sénateur Joyal:** L'autre élément, c'est qu'il y a un lien.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** La Charte des droits et libertés ne confère pas la citoyenneté. Certes, la citoyenneté canadienne précède toutes ces lois.

**Le sénateur Nolin:** Ce n'est pas ce que nous disons.

**La présidente:** Le nom du sénateur Andreychuk figure encore sur ma liste, et le sénateur Poy, qui aimerait également prendre la parole au sujet de l'article 6, doit partir bientôt.

**Le sénateur Cools:** Je veux encore parler du serment.

**Le sénateur Andreychuk:** Madame la présidente, je dois aussi partir bientôt et j'aimerais discuter de plusieurs dispositions.

Si nous siégeons cette semaine — parce que nous ne savons pas si cet événement béni se produira dimanche ou non — nous devons décider d'engager le débat et déterminer les experts à convoquer. Je ne veux pas discuter de la définition aujourd'hui. Si nous ne siégeons pas la semaine prochaine, ce qui semble plus vraisemblable, nous devons faire savoir au ministère que le projet de loi comporte une faille fondamentale et que nous avons beaucoup de mal avec la notion de citoyenneté. Je ne vais pas approuver ou désapprouver la proposition du sénateur Joyal parce que je ne veux pas engager un débat de deux heures.

**La présidente:** C'est ce que nous voulons faire.

**Le sénateur Andreychuk:** Il faut indiquer au ministère qu'il aurait dû mieux examiner comment résoudre le problème.

**La présidente:** C'est ce que nous voulons faire. Nous essayons aujourd'hui de cerner les problèmes, et non pas de les résoudre, parce que ce n'est pas notre rôle.

**Senator Andreychuk:** Nor is it our responsibility should there be a new proposed act coming. It is the government's responsibility.

**The Chairman:** Precisely.

**Senator Poy:** I would like to address clause 6 particularly because the proposed changes adversely affects refugees. Clause 6 requires an accumulation of time towards residency requirements to become citizens. A refugee sometimes waits longer than a year before they are cleared to remain in the country. Under this bill, time does not count until the refugee becomes a permanent resident, whereas things are not that way now, to my understanding. This bill is going to change the requirement.

I would just like the minister to review that change. It is not fair to those who are given refugee status. If refugee status is not given, the people must leave anyway. If they are given refugee status, why not count the time that they have spent here waiting, through no fault of their own. Immigration processing delays can cause them to lose a lot of time.

**Senator Andreychuk:** One of the dilemmas we face is that we know there is an immigration bill that is still waiting for House of Commons scrutiny. It is hard to judge the appropriateness or fairness of Bill C-16 because we do not know how the proposed new immigration laws will affect refugees.

**Senator Poy:** I asked the minister that question when she was here. She said that the proposed immigration act is part of immigration law, that it is not related to citizenship, but the two are linked. You cannot sort exclude one from the other.

**The Chairman:** This brings us back to what Senator Cools was saying. It is part of a whole process.

We go to clause 14.

**Senator Andreychuk:** Madam Chair, I also have given some reflection to this one. It was not one that I had thought of first of all. I think it was Senator Grafstein who suggested that it is unfair for someone who has a right now to lose that right without any notice, bearing in mind the difficulty of finding out where these so-called would-be Canadians are.

Had we continued with this bill, I intended to file an amendment, a grandfather clause. My amendment would have said that six years from the date of the coming into force of this act the grandfather provision would click in. That would then oblige the department to use every reasonable means to advertise the legislation around the world, through its usual routes, embassies, NGOs, et cetera.

The lawyers told me that it would mean a change to clause 73, the coming into force clause, which would mean that that clause would not come into force until six years hence. That seemed to me to be a compromise. If we wanted to maintain the integrity of what the ministry was saying, that they wanted some attachment to this country and this was a new point of view, one

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas non plus notre responsabilité de le faire si un nouveau projet de loi est présenté. C'est la responsabilité du gouvernement.

**La présidente:** Tout à fait.

**Le sénateur Poy:** J'aimerais examiner l'article 6 parce que les changements proposés portent préjudice aux réfugiés. L'article 6 exige d'avoir le statut de résident depuis un certain temps pour devenir citoyen. Un réfugié peut attendre parfois plus d'un an avant d'être autorisé à rester au pays. Selon le projet de loi, cette période ne compte pas si le réfugié n'était pas résident permanent, alors que les choses sont différentes actuellement, si j'ai bien compris. Le projet de loi modifie la situation.

J'aimerais que la ministre corrige cette modification. Ce n'est pas juste à l'égard de ceux à qui on accorde le statut de réfugié. Si le statut de réfugié n'est pas accordé, les personnes doivent partir de toute façon. Si on leur accorde le statut de réfugié, pourquoi ne pas tenir compte du délai d'attente, dont ils ne sont pas responsables. Les retards dans l'instruction des demandes d'immigration peuvent leur faire perdre beaucoup de temps.

**Le sénateur Andreychuk:** Un de nos problèmes, c'est que nous savons qu'il y a un projet de loi sur l'immigration qui doit être soumis à l'examen de la Chambre des communes. Il est difficile de juger de l'utilité ou de l'équité du projet de loi C-16 parce que nous ne savons pas de quelle façon le projet de loi sur l'immigration va toucher les réfugiés.

**Le sénateur Poy:** J'ai posé la question à la ministre quand elle est venue nous rencontrer. Elle a dit que le projet de loi sur l'immigration traite d'immigration et n'est pas lié à la citoyenneté, mais les deux sujets sont liés. On ne peut pas vraiment séparer l'un de l'autre.

**La présidente:** Cela nous ramène à ce que le sénateur Cools disait. Cela fait partie de tout un processus.

Nous allons passer à l'article 14.

**Le sénateur Andreychuk:** Madame la présidente, j'ai aussi réfléchi à cette disposition. Elle ne m'avait pas frappé au début. Je pense que c'est le sénateur Grafstein qui a indiqué qu'il est injuste de priver sans avis quelqu'un d'un droit qu'il avait, compte tenu du fait qu'il est difficile de savoir où ces éventuels Canadiens se trouvent.

Si nous avons poursuivi l'étude de ce projet de loi, j'avais l'intention de présenter un amendement, une disposition sur le maintien des droits acquis. J'aurais demandé que la disposition sur le maintien des droits acquis s'applique pendant les six années suivant la date d'entrée en vigueur de la loi. Cela obligerait alors le ministère à recourir à tous les moyens raisonnables pour annoncer le projet de loi dans le monde, par les moyens habituels, les ambassades, les ONG, et cetera.

Les avocats m'ont dit qu'il faudrait alors modifier l'article 73, celui sur la date d'entrée en vigueur du projet de loi, c'est-à-dire que la loi n'entrerait pas en vigueur avant six ans. Cela semble être un compromis pour moi. Si nous voulions respecter ce que le ministère a dit, au sujet de l'attachement au pays et que c'était un nouveau point de vue, on pourrait accepter

could accept that if there was at least a six-year grace period for some notice and some understanding of what this clause meant.

The Mennonites had also said that Bill C-63 was more acceptable than what was changed and ended up as clause 14. The clause that had originally been in Bill C-63 is another option, or having a grace period of six years, which means that everyone to this point would still have the benefits that they would have had but for the coming into force of this act, and the act would kick in six years hence.

**Senator Poy:** Supplementary to that, we were approached by the Mennonites —

**Senator Andreychuk:** And others as well.

**Senator Poy:** It was my understanding that, at present, those who already have their certificate of citizenship, because they are children of second generation, of people who no longer live in Canada but they are Canadian citizens, have a certificate that does not have an expiry date on it. Without an expiry date, they do not know when it expires. They just presume, because normally they do not look at that. We just know we have a certificate. These people could lose their citizenship without knowing, and that was the concern.

**Senator Andreychuk:** That was Bill C-63, where their recommendation was that there would be some expiry date. That would be another way of notice to these people.

**Senator Poy:** That is right.

**Senator Andreychuk:** The alternative would be to grandfather everyone henceforth, which would oblige the government to do due diligence to notify as many as possible.

**The Chairman:** I also received letters from the Mennonites. When a group such as that wants to sway the decision of a committee, I would note that it would be better if they appeared before that committee rather than trying to contact each one of us separately. It should be out in public so that everyone can see and hear it at the same time.

**Senator Andreychuk:** In defence of the Mennonites, we had moved on the bill. They did appear here after the list had been cut off. I had thought they were one of the groups that had asked. I think there was some confusion about that. I think they appeared. The gentleman was quite fair; he knew you had closed the list, so he then approached all of us.

**Senator Cools:** My understanding of the Mennonites is that they wanted to appear but they thought it was impossible, so they properly approached the members of the committee, which I think is in order.

**The Chairman:** We will then move from clause 14 on to clause 16. Someone put this forward. It may have been Senator Grafstein, who is not here at present. In that case, we will move on to clause 17.

qu'il y ait au moins une période de grâce de six ans pour avertir les gens et bien faire comprendre ce que cette disposition veut dire.

Les Mennonites avaient également dit que le projet de loi C-63 était plus acceptable que la modification qui a finalement donné l'article 14. L'article qui se trouvait initialement dans le projet de loi C-63 envisage une autre option, un délai de grâce de six ans, ce qui veut dire que toutes les personnes visées auraient continué à profiter des avantages si cette loi n'avait pas été mise en vigueur, la loi ne devenant applicable que six ans plus tard.

**Le sénateur Poy:** En plus, les Mennonites nous ont contactés...

**Le sénateur Andreychuk:** Et d'autres également.

**Le sénateur Poy:** Si je comprends bien, à l'heure actuelle, dans le cas de ceux qui ont déjà un certificat de citoyenneté — car ils sont des enfants de la deuxième génération, issus de personnes qui ne vivent plus au Canada, mais qui sont des citoyens canadiens — ledit certificat ne porte pas de date d'expiration. Sans date d'expiration, ils ne savent pas jusqu'à quand il est valable. Ils présument simplement qu'ils sont citoyens canadiens, car ils n'ont pas l'habitude de constamment regarder leur certificat. Tout ce qu'ils savent, c'est qu'ils ont un certificat. Ces gens pourraient perdre leur citoyenneté sans le savoir et c'est là le problème.

**Le sénateur Andreychuk:** Il avait été recommandé à propos du projet de loi C-63 d'inscrire une date d'expiration. Ce serait une autre façon d'avertir ces gens-là.

**Le sénateur Poy:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** On pourrait sinon prévoir une clause d'antériorité, ce qui obligerait le gouvernement à avertir le plus grand nombre possible de personne avec toute la diligence voulue.

**La présidente:** J'ai également reçu des lettres des Mennonites. Lorsqu'un groupe comme celui-ci veut influencer la décision d'un comité, je dirais qu'il vaudrait mieux qu'il compare devant ce comité plutôt que d'essayer de contacter chacun de nous séparément. Cela devrait être public pour que tout le monde puisse voir et entendre en même temps.

**Le sénateur Andreychuk:** Pour défendre les Mennonites, je dirais que le processus relatif au projet de loi était déjà en train. Ils ont comparu, alors qu'il n'était plus possible de s'inscrire sur la liste. J'avais pensé que c'était l'un des groupes qui avait posé la question; la situation a été un peu confuse; je pense qu'ils ont comparu. Ce monsieur a été tout à fait honnête, il savait qu'il n'était plus possible de s'inscrire sur la liste, si bien qu'il nous a contactés les uns après les autres.

**Le sénateur Cools:** Autant que je sache, les Mennonites voulaient comparaître, mais ils ont pensé que c'était impossible si bien qu'ils ont contacté les membres du comité, ce que je considère tout à fait normal.

**La présidente:** Nous allons donc passer aux articles 14 à 16. Quelqu'un a proposé la motion; c'est peut-être le sénateur Grafstein, qui n'est pas présent pour l'instant; nous allons donc passer à l'article 17.

**Senator Moore:** Clause 17 does not set out the grounds as in other places. I can circulate for consideration a draft amendment to include after the word “notice” that the notice must include a summary of the grounds contained in the report.

**Senator Cools:** That is regulatory and procedural rather than statutory.

**Senator Moore:** It is in another place, so I think it is inconsistent. There is no appeal from that decision. If that were me, I would like to know what I was fighting. That is why I think we should consider putting it in.

**Senator Cools:** I am not disputing that they are basic rights.

**The Chairman:** We will table that proposal as well.

**Senator Andreychuk:** On 17, I would have filed an amendment to the same effect. However, I am adamant that there should be leave to appeal. The groups compellingly pointed out to us that, at the moment, this finding of fact that goes to the court is not appealable. That is a prejudice both to the department's case as well as to the person who is subject to the revocation.

It seems to me that the minister's response was that this has been in the act since 1977 and that it works well. I think the contrary body of evidence that came before us was that it does not work well, that after having tested it it does not really comply to our understanding of what due process is.

Certainly people have become used to the idea that there is at least the right to appeal. That does not mean that they will get the appeal, but there should be a right to appeal. That should go both ways, because it can hamstring the government as well. I think it is inherently wrong, particularly when there is a balance of probabilities test here. The courts have been saying that citizenship, although it is administrative law, is fundamental. I think the whole body of understanding in Canada is that people really believe that when they are citizens they are equal.

We heard from people who said, “Let us know what the case is against us so that we can adequately meet it,” and that means some form of appeal, something more in due process than what the minister said is here. It seems to me that it is fair and right that six million Canadians would think that their rights on a due process point should be at least equal to something for a minor criminal offence.

I know it is administrative law, but perhaps they do not know that. It seems to me important from a fairness and justice point of view. The two amendments I would have asked for would have been the one that Senator Moore is alluding to and the opportunity for the right to request an appeal.

**Senator Joyal:** Briefly, I just want to associate myself with what Senator Andreychuk has just said.

**Le sénateur Moore:** L'article 17 ne prévoit pas les motifs, comme c'est le cas ailleurs. Je peux faire circuler un projet d'amendement qui vise à inclure après le mot «avis» que l'avis comporte un résumé des motifs contenus dans le rapport.

**Le sénateur Cools:** Cela relève de la réglementation et de la procédure plutôt que de la loi.

**Le sénateur Moore:** Cela est prévu ailleurs, si bien qu'à mon avis, il s'agit d'un manque de cohérence. Il n'est pas possible de faire appel de cette décision. Si cela me touchait, j'aimerais savoir contre quoi je me bats. C'est la raison pour laquelle je pense qu'il faudrait envisager de le préciser.

**Le sénateur Cools:** Je ne conteste pas qu'il s'agit de droits fondamentaux.

**La présidente:** Nous allons déposer cette proposition également.

**Le sénateur Andreychuk:** Pour l'article 17, j'aurais déposé un amendement dont l'effet aurait été identique. Toutefois, je maintiens catégoriquement qu'il faut prévoir une autorisation d'appel. Les groupes nous ont fait remarquer de manière irréfutable que, pour l'instant, cette conclusion de fait dont est saisi le tribunal ne peut pas faire l'objet d'un appel. Cela cause un préjudice autant au ministère qu'à la personne qui fait l'objet de la révocation.

Il me semble que la ministre a répondu que c'était inscrit dans la loi depuis 1977 et avait bien fonctionné. D'après les preuves qui nous ont été présentées, cela ne fonctionne pas bien et même après avoir été mis à l'épreuve, cela ne correspond pas vraiment à notre interprétation d'application régulière de la loi.

Bien sûr, les gens se sont fait à l'idée que le droit d'appel est toujours possible. Cela ne veut pas dire qu'ils vont s'en prévaloir, mais il devrait être prévu. Cela devrait être possible pour les deux parties, car cela peut également paralyser le gouvernement. Je crois que ce n'est pas bon en soi, surtout lorsqu'il y a prépondérance des probabilités. D'après les tribunaux, la citoyenneté, même si elle relève du droit administratif, est quelque chose de fondamental. Il est généralement admis dans notre pays que les gens ont la conviction d'être égaux lorsqu'ils sont citoyens canadiens.

Des gens nous ont dit: «Faites-nous savoir ce dont nous sommes accusés pour que l'on puisse se défendre comme il faut»; cela équivaut à une forme d'appel, à quelque chose qui se rapproche plus de l'application régulière de la loi que ce qui est prévu ici selon les dires de la ministre. Il me semble qu'il est juste que 6 millions de Canadiens considèrent que le droit à une application régulière de la loi est au moins équivalent aux droits prévus en cas d'infraction criminelle mineure.

Je sais qu'il s'agit du droit administratif, mais peut-être ne le savent-ils pas. Il me semble que c'est important d'un point de vue d'équité et de justice. Les deux amendements que j'aurais demandés auraient correspondu à celui du sénateur Moore et à celui relatif au droit d'interjeter appel.

**Le sénateur Joyal:** Brièvement, je veux simplement me faire l'écho de ce que vient de dire le sénateur Andreychuk.

I had a discussion earlier with Senator Beaudoin on that very issue. We agreed that, instead of floating many amendments in relation to that, there would be only one, and that is the one.

**The Chairman:** We will move on to clause 18.

**Senator Andreychuk:** My comments here are the same. As I understand it, it is restricted to judicial review. The premise of the amendments was to have the right to request an appeal. It is rather strange that under our law we say you are a citizen, but is it conditional citizenship, is it citizenship on probation? It is interesting. Again, due process would make it fair. The amendment would have been for the right to more than a review.

**The Chairman:** We will move on to clause 21.

**Senator Andreychuk:** Clause 21 was the subject of much testimony. We could try to improve clause 21, and thereby also clause 22; however, should this bill not be passed, the clear signal we want to send to the government is that with such a broad and vague definition there must be compelling reasons given, and there were not. The examples that we were given were really matters of national security, or clause 28 matters. They were really not extra issues.

The only example we were given of this values issue is very troubling to me. There are certain tests that one must meet in order to become a citizen, and citizenship will be revoked if there is some risk to Canada's national security or national interest, or if citizenship was fraudulently obtained. To now say that certain people should not come in is not the way that Canada should proceed. It not in keeping with our national standards, our international obligations, or our example. If there is some compelling public need for this clause, the government should give us a more narrow definition of "public interest" containing a good due process model. What we have here is virtually an unfettered right to define without scrutiny.

My amendment would have been to delete clauses 21 and 22. If the bill does not proceed now and is later re-introduced, the government should seriously consider what it really needs. Clauses 21 and 22 should not be used to clean up the immigration process.

Also, we should not act on suspicion. If we cannot prove a case under national security or under clause 28, and if we cannot define it, we should not be excluding people on suspicion. We pride ourselves in the rule of law and it should extend to this. I found this very troubling. Unless the government comes forward with something better, we can perfect it.

**The Chairman:** Have you read Senator Joyal's proposed amendment to clause 21?

J'ai eu plus tôt une discussion avec le sénateur Beaudoin au sujet de cette même question. Nous avons convenu que, au lieu de proposer de nombreux amendements à ce sujet, il ne faudrait en proposer qu'un seul et c'est celui-là.

**La présidente:** Nous allons passer à l'article 18.

**Le sénateur Andreychuk:** Mes commentaires sont les mêmes à ce sujet. Autant que je sache, c'est limité au contrôle judiciaire. Les amendements visent le droit d'interjeter appel. Il est assez curieux qu'en vertu de la loi, on dise que vous êtes citoyen, mais s'agit-il d'une citoyenneté conditionnelle, d'une citoyenneté à l'essai? C'est intéressant. Là encore, grâce à l'application régulière de la loi, ce serait juste. L'amendement viserait le droit de bénéficier de quelque chose de plus qu'un simple contrôle.

**La présidente:** Nous allons passer à l'article 21.

**Le sénateur Andreychuk:** L'article 21 a fait l'objet de beaucoup de témoignages. On pourrait essayer d'améliorer l'article 21 et, par voie de conséquence, l'article 22; toutefois, si ce projet de loi n'est pas adopté, nous voudrions indiquer clairement au gouvernement que compte tenu d'une définition aussi vaste et floue, il faut pouvoir présenter des raisons irréfutables, ce qui n'est pas le cas. Les exemples donnés étaient véritablement des questions de sécurité nationale ou des questions visées par l'article 28. Il ne s'agissait pas véritablement d'autre chose.

Le seul exemple qu'on nous a donné au sujet des valeurs me paraît très inquiétant. Pour devenir citoyen, il faut répondre à certains critères; par ailleurs, la citoyenneté sera révoquée s'il existe un risque pour la sécurité nationale du Canada ou pour l'intérêt national ou si la citoyenneté a été obtenue par fraude. Dire maintenant que certaines personnes ne devraient pas être acceptées n'est pas la façon dont devrait procéder le Canada. Cela ne cadre pas avec nos normes nationales, nos obligations internationales ou l'exemple que nous voulons donner. Si cet article s'impose absolument, le gouvernement devrait nous donner une définition plus précise de l'«intérêt public», assortie d'un modèle de bonne application de la loi au lieu de quoi, il s'agit ici pratiquement d'un droit inconditionnel de définition sans examen.

La suppression des articles 21 et 22 aurait été mon amendement. Si ce projet de loi n'est pas adopté et qu'il est de nouveau déposé, le gouvernement devrait envisager sérieusement ce qu'il devrait véritablement comporter. Les articles 21 et 22 ne devraient pas servir à mettre de l'ordre dans le processus de l'immigration.

Par ailleurs, il ne faudrait pas agir à partir de soupçons. On ne devrait pas exclure des gens en fonction de soupçons si on ne peut pas prouver qu'une affaire met en danger la sécurité nationale ou relève des dispositions de l'article 28, et si on ne peut pas le préciser. Nous tirons fierté de la primauté du droit qui devrait s'appliquer dans ce cas précis également. Je trouve cela très inquiétant. Nous pouvons améliorer ce projet de loi, à moins que le gouvernement ne présente quelque chose de mieux.

**La présidente:** Avez-vous lu l'amendement que propose le sénateur Joyal à l'article 21?

**Senator Andreychuk:** Yes. If we continue with this bill, we will need to look at that. However, I believe that I should not become the government. Before a new bill is introduced, if that should be the case, I plead with the government to seriously reconsider whether there is a real need for this. We were asked to provide some tools and that they would be used rarely. As the Canadian Bar Association told us, in 1977 the government said the same thing. The Bar Association told us that the government used every tool provided. Once they exist, they are used.

Canada is above those regimes that use blanket discretion. I plead with the government not to go that route.

**Senator Joyal:** Madam Chair, you alluded to the proposed amendment that I have circulated. It is in line with the exchange we had with the expert witness yesterday with regard to the notion of public interest in relation to the rule of law and the democratic principles promoted in the Constitution of Canada and the rights and freedoms guaranteed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In other words, the public interest is in relation to those fundamental principles and not to the vague notion of value that various people may have at any given time. We do not make legislation for two years or the life of a government. The current act has lasted for 23 years and the one before that for 30 years.

In an effort to help the government review the notion of public interest, this seems to me to be a good exercise of reflection on the definition of public interest in relation to what we all claim are our essential democratic principles as they are framed in the Constitution and in the Charter of Rights and Freedoms.

**Senator Cools:** As I have said, we do not have to reach a consensus on what we think of each other's proposals. We are merely putting them on the table.

**Senator Andreychuk:** Clause 23(6) reads, in part:

On completion of its investigation, the Review Committee shall report to the Governor in Council on the investigation. The Review Committee shall, when it is convenient to do so...

I believe that even the government said that that was not appropriate phraseology and could have been better. It should be more definitive.

**Senator Nolin:** Judges are forced to render a judgment within six months.

**Senator Andreychuk:** "As soon as possible" has been defined in criminal law and other statutes, and that compels action with due diligence. "Due diligence" and "as soon as possible" are known terms. I could not find anywhere that "when it is convenient to do so" includes "due diligence." That should be reconsidered. It may be simply a drafting issue.

**Le sénateur Andreychuk:** Oui. Nous devons nous pencher là-dessus si nous allons de l'avant avec ce projet de loi. Toutefois, je ne crois pas que je devrais me substituer au gouvernement. Ce dernier devrait d'ailleurs se demander sérieusement, avant de déposer un nouveau projet de loi, si une telle mesure s'impose vraiment. On nous a demandé de fournir des outils qui, semble-t-il, allaient être rarement utilisés. Comme l'a indiqué l'Association du Barreau canadien, le gouvernement a dit la même chose en 1977. Or, l'Association nous a dit que le gouvernement avait eu recours à tous les outils mis à sa disposition. Une fois mis en place, ils sont utilisés.

Le Canada ne fait pas partie de ces régimes qui utilisent leur pouvoir discrétionnaire de façon absolue. J'implore le gouvernement de ne pas agir de la sorte.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, vous avez fait allusion à l'amendement que j'ai fait circuler. Il correspond à ce que nous ont dit, hier, les témoins experts au sujet des liens qui existent entre la notion d'intérêt public, la primauté du droit, les principes démocratiques énoncés dans la Constitution du Canada et les droits et libertés garanties par la Charte canadienne. Autrement dit, l'intérêt public s'entend des principes fondamentaux et non de cette vague notion de valeurs que diverses personnes se plaisent parfois à évoquer. Nous n'adoptons pas des lois qui restent en vigueur deux ans ou pendant la durée du mandat d'un gouvernement. La loi actuelle est en vigueur depuis 23 ans, et la loi précédente l'est restée pendant 30 ans.

Si nous voulons aider le gouvernement à revoir la notion d'intérêt public, nous devons profiter de cette occasion pour réfléchir à la définition d'intérêt public à la lumière des principes démocratiques fondamentaux que nous défendons et qui sont encadrés dans la Constitution et dans la Charte des droits et libertés.

**Le sénateur Cools:** Comme je l'ai dit, nous n'avons pas à nous entendre sur chacun des amendements que nous soumettons. Ce ne sont, en fait, que des propositions.

**Le sénateur Andreychuk:** Le paragraphe 23(6) se lit, en partie, comme suit:

Au terme de son enquête, le comité de surveillance fait rapport au gouverneur en conseil; il communique ses conclusions à l'intéressé au moment qu'il juge opportun [...]

Je crois comprendre que le gouvernement lui-même a dit que ce libellé n'était pas satisfaisant, qu'on aurait dû proposer quelque chose de mieux. Il devrait être plus précis.

**Le sénateur Nolin:** Les juges sont obligés de rendre un jugement dans six mois.

**Le sénateur Andreychuk:** L'expression «dans les meilleurs délais» est définie en droit pénal et dans d'autres lois, et cela veut dire qu'il faut prendre une décision avec une célérité raisonnable. Les expressions «célérité raisonnable» et «dans les meilleurs délais» sont bien connues. Je ne crois pas que les mots «au moment qu'il juge opportun» englobent l'idée de célérité raisonnable. Il faudrait se pencher là-dessus. C'est peut-être tout simplement une question de rédaction.

**Senator Moore:** Is there any reason not to recommend a set term such as “within six months”? Is there any inhibition?

**Senator Nolin:** I would prefer “as soon as possible.” It addresses all the problems.

**Senator Andreychuk:** The difficulty is that some investigations take a long time. The other concern is that we are always mindful of resources and capacity to deliver, and this is a risk issue to me. It is not a public interest, it is a risk issue. We are looking for due diligence as soon as possible.

**The Chairman:** Clause 24.

**Senator Joyal:** Madam Chair, I have circulated the list of possible amendments that would deal with the party system the way we know it exists in both Houses of Parliament. I feel that clause 24(1) should reflect that situation. There was an omission in a previous piece of legislation. We should not repeat it; we should correct the omission. I have stated all along and in discussion with the minister and with the officers of the department why we should establish parity between the two houses on this. We have known previous Parliaments whereby a party was underrepresented in one house and formed the majority in the other house. It seemed incongruous that that party would be omitted from consultation while, in fact, its leader occupied a function in the other house that is provided for by the Constitution. That is essentially re-establishing parity between the two houses.

**Senator Cools:** The real issue, it seems, Madam Chairman, is to include the Senate in the deliberations. I view, for example, the words to be a little pretentious. “The Governor in Council shall, before making the appointment, consult with the Prime Minister of Canada.” It seems to me that the Prime Minister was leading the Governor in Council on this matter. I would submit that if the Prime Minister can be in that clause for consultation, so too can the leader of the Senate.

**The Chairman:** I do not think you would have any argument on that from anyone around this table whatsoever.

Clause 27 was the next one identified.

**Senator Andreychuk:** We discussed that one.

**The Chairman:** Clause 28. Other prohibitions.

**Senator Moore:** I have a question. I was discussing this yesterday with Senator Pearson. In subclause 28(f) there is the phrase “is under investigation by.” When is something under investigation? What is the status? Is it opening a file; is it getting the anonymous phone call; is it receiving the brown envelope? What is under investigation? Do we know what that means?

**The Chairman:** I believe we have an answer. Our researcher has spoken to the Department of Justice on this one.

**Ms Nancy Holmes, Researcher, Library of Parliament:** I spoke to the department about this issue. My understanding with respect to subclause (f) is that there is an RCMP database to which the department has access. Any person who has applied for citizenship will have their name run through the database. What

**Le sénateur Moore:** Pourquoi ne pouvons-nous pas proposer un délai fixe, comme six mois? Y a-t-il une raison à cela?

**Le sénateur Nolin:** Je préférerais qu’on utilise l’expression «dans les meilleurs délais». Cela réglerait tous les problèmes.

**Le sénateur Andreychuk:** Le problème, c’est que certaines enquêtes prennent beaucoup de temps. Nous devons aussi toujours tenir compte des ressources dont nous disposons, et à mon avis, il est question ici de risques, non pas d’intérêt public. Nous devons agir dans les meilleurs délais avec une célérité raisonnable.

**La présidente:** Article 24.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, j’ai fait circuler une liste d’amendements qui portent sur le régime des partis auxquelles nous nous sommes habitués dans les deux Chambres du Parlement. Je pense que le paragraphe 24(1) devrait refléter cette réalité. Nous avons commis une erreur dans un projet de loi antérieur, et il faudrait éviter de la répéter. Nous devrions la corriger. J’ai toujours dit, et je l’ai indiqué aussi au ministre et aux fonctionnaires du ministère, que nous devrions établir la parité entre les deux Chambres dans ce cas-ci. Il y a déjà eu des cas, dans le passé, où un parti était sous-représenté dans une Chambre, alors qu’il constituait la majorité dans l’autre. Il semblait absurde que ce parti soit exclu du processus de consultation alors que son leader occupait un poste dans l’autre Chambre qui est prévu dans la Constitution. Cet amendement vise essentiellement à rétablir la parité entre les deux Chambres.

**Le sénateur Cools:** En fait, madame la présidente, il faudrait que le Sénat participe lui aussi au processus. Je trouve le libellé un peu prétentieux. On dit ici que «cette nomination est précédée de consultations entre le premier ministre du Canada...». On a l’impression que c’est le premier ministre qui conseille le gouverneur en conseil dans ce cas-ci. Or, si le premier ministre est consulté en vertu de cette disposition, le leader du Sénat devrait l’être aussi.

**La présidente:** Personne ici ne contestera cela.

Passons maintenant à l’article 27.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous en avons déjà discuté.

**La présidente:** L’article 28. Autres cas d’interdiction.

**Le sénateur Moore:** J’aimerais poser une question à ce sujet. J’en ai discuté, hier, avec Le sénateur Pearson. On dit à l’alinéa 28f): «tant qu’il fait l’objet d’une enquête menée par». Quand la personne fait-elle l’objet d’une enquête? Et dans quelles circonstances? A-t-on ouvert un dossier, reçu un appel anonyme ou une enveloppe brune? Qu’est-ce qui fait l’objet d’une enquête? Est-ce que nous le savons?

**La présidente:** Nous avons déjà la réponse à cette question. Notre attachée de recherche s’est renseignée auprès du ministère de la Justice.

**Mme Nancy Holmes, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement:** J’ai consulté le ministère à ce sujet, et je crois comprendre que, en ce qui concerne l’alinéa f), la GRC a une base de données à laquelle le ministère a accès. Toute personne qui présente une demande de citoyenneté fait l’objet d’une

the RCMP is checking is with respect to subsection 73.71, crimes against humanity, and also all Criminal Code offences. The database says that there is a person under investigation by either the Minister of Justice, RCMP or CSIS.

**Senator Cools:** He is asking what constitutes being under investigation.

**Ms Holmes:** I would need to check with the department.

**Senator Andreychuk:** I used to teach at the RCMP depot and I think it is something that we could bear in mind. There are many protocols and rules. It goes into the international Interpol systems and the agreements that we have signed.

**Senator Moore:** Subclause (1) says, "is the subject of an investigation under section 15 of the Canadian Security Intelligence Service Act." I am not familiar with section 15.

**Senator Nolin:** That relates to section 7 of the code.

**Senator Andreychuk:** Yes.

**Senator Moore:** The other relates to section 15 of CSIS. I am not familiar with section 15.

**Senator Andreychuk:** It defines when and how they can investigate. That is either in law or in procedures or regulations, et cetera. I think Senator Pearson's point was that the police are sometimes frustrated because they may know of a pedophile in country X who has not been charged. The police may believe that the laws are not complete in that country and as such may be tracking the situation.

That is the grey area that police always work with, whether they have enough evidence and information upon which to trap these people. The grey area exists. We keep tightening it up, but the situation still exists. A pedophile may be known, but are they known according to the law? I think there is sufficient protection for us, if the immigration services carry out their mandate. We know that in the past they have not always had the resources or, for other reasons, have not done so. We know that people have come into this country who were not properly investigated. Had they been, they would have been found out and they would not be in this country.

Is it because the system malfunctioned that let them in, or is it that grey area where we have some "suspects" that we keep tracking but we cannot do anything about? Surely those cases should have been caught in immigration and not at the citizenship point.

**The Chairman:** I understand that subclause (1) also refers to the CSIS database.

**Senator Moore:** Yes.

**The Chairman:** As compared to both.

vérification. La GRC vérifie si elle a commis des crimes en vertu de l'article 73.71, soit des crimes contre l'humanité, et des infractions en vertu du Code criminel. La base de données lui indiquera si une personne fait l'objet d'une enquête par le ministre de la Justice, la GRC ou le SCRS.

**Le sénateur Cools:** Il veut savoir ce qu'on entend par faire l'objet d'une enquête.

**Mme Holmes:** Il faudrait que je me renseigne auprès du ministère.

**Le sénateur Andreychuk:** J'ai déjà enseigné à la Division dépôt de la GRC et je pense que c'est quelque chose qu'il faut prendre en considération. Il y a de nombreux protocoles et de nombreuses règles dont il faut tenir compte. Il y a aussi les systèmes internationaux de l'Interpol et les ententes que nous avons signées.

**Le sénateur Moore:** On dit à l'alinéa 1): «tant qu'il fait l'objet d'une enquête sous le régime de l'article 15 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité». Je ne connais pas cet article.

**Le sénateur Nolin:** Il s'agit de l'article 7 du Code.

**Le sénateur Andreychuk:** C'est exact.

**Le sénateur Moore:** Il est question de l'article 15 de la Loi sur le SCRS. Je ne connais pas cet article.

**Le sénateur Andreychuk:** Cet article précise quand une enquête peut être menée, et de quelle manière, en vertu de la loi, des procédures ou règlements, ainsi de suite. Ce que voulait dire Le sénateur Pearson, c'est que la police est parfois frustrée parce qu'elle sait qu'il y a un pédophile dans tel pays qui n'a pas fait l'objet d'accusations. Comme, à son avis, les lois de ce pays comportent des lacunes, elle va suivre la situation de près.

La police évolue dans une sorte de zone grise, car elle ne sait jamais si elle a suffisamment de preuves et de renseignements en main pour arrêter cette personne. Il existe une zone grise. Nous continuons d'adopter des règles plus sévères, mais cela ne change rien à la situation. On sait que cette personne est un pédophile, mais que dit la loi à ce sujet? Nous sommes assez bien protégés, à la condition que les services d'immigration remplissent bien leur rôle. Nous savons qu'ils ont manqué de ressources dans le passé ou qu'ils n'ont pas toujours bien effectué leur travail pour une raison ou une autre. Nous savons qu'on a laissé entrer au pays des personnes qui, si elles avaient fait l'objet d'une enquête adéquate, ne seraient pas ici aujourd'hui.

Or, est-ce qu'elles sont entrées parce que le système n'a pas fonctionné ou à cause de cette zone grise qui nous permet de retracer certains «suspects» sans qu'on puisse faire quoi que ce soit à leur sujet? Ces cas auraient dû être relevés à l'étape de l'enquête de l'immigration, pas à l'étape de la demande de citoyenneté.

**La présidente:** Je crois comprendre que l'alinéa 1) fait également allusion à la base de données du SCRS.

**Le sénateur Moore:** Oui.

**La présidente:** Comparativement aux deux.

From clause 28 we move to clause 30. No one is saying anything, so we will pass right on.

**Senator Andreychuk:** It is on the record already.

**Senator Joyal:** I believe it is on the record that we had some question about the translation of “material defect.”

**The Chairman:** Translation.

**Senator Nolin:** What is important has been said. We heard the official’s answer to that, but we still have some concern.

**The Chairman:** That is one of the questions.

Clause 34. We are onto the schedule.

**Senator Cools:** Before we get to the schedule, I want to look at the commissioners and the question of removal of tenure. Where is the clause that speaks to their removal?

**The Chairman:** It says, “hold office, during pleasure.”

**Senator Andreychuk:** It is 31(1).

**Senator Cools:** It is strange. It says, “during pleasure, for a period of not more than five years.”

**Senator Andreychuk:** That is the normal appointment.

**Senator Cools:** Where is the reference to removal within five years. I believe I have read that.

**Senator Andreychuk:** That is it, “for a term of not more than five years.”

**Senator Cools:** Where is the clause with respect to removing them?

**Senator Andreychuk:** If you are at pleasure, then you must go to the Governor in Council regulations.

**Senator Cools:** I do not see it yet, but I thought there was a passage in here in respect of that, something to do with cause.

**The Chairman:** I believe the appropriate words are “at pleasure.”

**Senator Andreychuk:** There were many people who came before us who raised the point that being judged by the system we have now is more preferable. It is seen to be more independent than the commissioners, who seem to be under the umbrella of the ministry more, and that they preferred the strengthening of the independence of that process. The question of having these commissioners promote a sense of civic pride, including respect for the law and the right to vote, ties into the purpose of this proposed legislation, the purpose of citizenship and the clear responsibility of these people.

There was some unease about what the commissioners might be going around and doing. The answer, of course, is it will be in the regulations and guidelines. Well, we have never seen those, so there is an unease about that. I restate some of those legitimate claims by some of the witnesses.

De l’article 28, nous passons à l’article 30. Personne ne dit rien, alors nous poursuivons tout simplement.

**Le sénateur Andreychuk:** C’est déjà au compte rendu.

**Le sénateur Joyal:** Je crois qu’il est indiqué au compte rendu que nous avions des questions sur la traduction de «material defect».

**La présidente:** La traduction.

**Le sénateur Nolin:** L’important a été dit. Nous avons entendu la réponse des autorités à ce sujet, mais nous avons néanmoins quelques préoccupations.

**La présidente:** C’est l’une des questions.

Article 34, nous en sommes à l’Annexe.

**Le sénateur Cools:** Avant de passer à la question de l’Annexe, j’aimerais examiner celle des commissaires et de la suspension du mandat. Quel article en traite?

**La présidente:** C’est indiqué «nommé à titre amovible».

**Le sénateur Andreychuk:** C’est au paragraphe 31(1).

**Le sénateur Cools:** C’est curieux. On lit «à titre amovible... pour un mandat d’une durée maximale de cinq ans».

**Le sénateur Andreychuk:** C’est la durée habituelle des mandats.

**Le sénateur Cools:** Où est-il question de révocation du mandat avant son échéance? Il me semble avoir lu cela.

**Le sénateur Andreychuk:** C’est ça, «pour un mandat d’une durée maximale de cinq ans».

**Le sénateur Cools:** Quel article traite de révocation?

**Le sénateur Andreychuk:** Quand on est nommé à titre amovible, on doit composer avec les règles du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Cools:** Je ne le vois pas encore, mais je pensais qu’il y avait un passage ici, à ce sujet, quelque chose qui parlait de motif.

**La présidente:** Je crois que les termes pertinents sont «à titre amovible».

**Le sénateur Andreychuk:** Beaucoup de témoins sont venus devant nous et ont exprimé l’avis qu’il est préférable d’être jugé selon le système en vigueur actuellement. Ils le trouvent plus indépendant que celui des commissaires, qui semble plus relever du ministre, et les témoins préféreraient le renforcement de l’indépendance de ce processus. L’idée de faire ces commissaires promouvoir un sens d’orgueil civique, et aussi du respect de la loi et du droit de vote, est liée à l’objet de cette loi qui est proposée, à l’objectif de citoyenneté et à la responsabilité claire de ces gens.

Il y avait un certain malaise au sujet des activités des commissaires. La réponse, c’est sûr, est qu’il y aurait des règlements et des lignes directrices. Eh bien, nous ne les avons jamais vus, donc cela suscite un malaise. Je réitère les revendications tout à fait légitimes de certains témoins.

**Senator Cools:** I think the minister should be aware that some of us were not really comfortable, at least I was not, with the titling of these people as commissioners, particularly when we do not know what it is they are going around doing in terms of promoting values, whatever those values may be. I am very uncomfortable with the term “commissioners.”

During her testimony before us, the minister said that they changed the term from “citizenship judges” because they did not want them to be confused with real judges. Perhaps somehow or the other, after the minister reads this testimony today, or the new minister in the next few weeks, she could re-examine the entire questioning of the titling of those positions, commissioners or citizenship judges, as well as look more clearly at what it is they are really doing. I am a little uncomfortable with the new term “citizenship commissioners.” In the past, everyone knew that citizenship judges just applied the oath. Commissioners is a far broader term and a much more obfuscated one.

**Senator Andreychuk:** Senator Cools, I was the High Commissioner to Kenya. When I was appointed, the only other example they seemed to have around Saskatchewan was parking commissioners. They were not impressed that I would resign from being a judge to become one of those.

**Senator Cools:** The term commissioner in our law has a particular origin, which transcends the purpose of this proposed act.

**The Chairman:** Let us move to clause 34, which is the form of the oath of citizenship, which also brings us to the schedule.

**Senator Cools:** This is not an oath at all. I did a fair amount of research on oaths. The characteristic of an oath is swearing, either on one’s conscience or one’s deity. If one were to look at the words of the oath of citizenship, it says, “From this day forward, I pledge my loyalty —” and then it continues with the newer words.

An oath is not a pledge. It may seem to some people to be a small point, but it is not a small point. Many of our systems in judicial proceedings turn on oaths and people swearing, either on their conscience or under gods, to do what it is they are saying they will do, whether it be in a court to tell the truth or to accept the sovereignty of the country that they are coming to.

It occurred to me that, perhaps, a way that the minister could address this problem was just to stay with the status quo, which would also address the question of the affirmations. If one were to look at the status quo, which is the current Citizenship Act, as the oath that is currently being used, right now even as we speak, one would see that the words are “oath or affirmation of citizenship.” The words are as follows:

I swear (or affirm) that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, Her Heirs and Successors, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfil my duties as a Canadian citizen.

**Le sénateur Cools:** Je crois que la ministre devrait être consciente que certains d’entre nous, moi du moins, n’étions pas tout à fait d’accord pour attribuer le titre de commissaire à cette personne, particulièrement quand nous ne savons pas ce qu’ils font en matière de promotion des valeurs, quelles que soient ces valeurs. Le titre de «commissaire» ne me paraît vraiment pas approprié.

Lors de son témoignage devant nous, la ministre a dit que le titre était changé, de «juges des citoyens» à «commissaires» parce qu’on ne voulait pas qu’il y ait confusion avec les véritables juges. Peut-être que, d’une manière ou d’une autre, après que la ministre aura lu ce témoignage aujourd’hui, ou le nouveau ministre dans les quelques prochaines semaines, elle pourrait réexaminer le raisonnement global sur le titre de ces postes, commissaires ou juges des citoyens, et examiner de plus près ce qu’ils sont réellement appelés à faire. Je ne suis pas, moi-même, tout à fait à l’aise avec le nouveau terme de «commissaire de la citoyenneté». Dans le passé, tout le monde savait que les juges de la citoyenneté n’avaient affaire qu’au serment. Le terme «commissaire» est beaucoup plus large et obscur.

**Le sénateur Andreychuk:** Madame le sénateur, j’ai été haut commissaire au Kenya. Quand j’ai été nommée, le seul autre titre semblable qui existait en Saskatchewan semblait être celui de commissaire de stationnement. Personne n’était très impressionné du fait que je renonce à être juge pour devenir commissaire.

**Le sénateur Cools:** Le terme «commissaire», dans notre loi, a une origine particulière, qui transcende l’objectif de cette loi qui est proposée.

**La présidente:** Passons à l’article 34, sur la formulation du serment de citoyenneté, ce qui nous amène aussi à l’Annexe.

**Le sénateur Cools:** Ce n’est absolument pas un serment. J’ai fait pas mal de recherche sur les serments. Ce qui caractérise un serment c’est que l’on jure, soit sur sa conscience ou sur son dieu. Si l’on s’arrête un moment sur la formule du serment de citoyenneté, il dit «Dorénavant, je promets fidélité...», puis cela continue avec la nouvelle formulation.

Un serment n’est pas une promesse. Cela pourrait sembler un détail insignifiant à certains, mais ce ne l’est pas. Bon nombre de nos systèmes, en procédure judiciaire, reposent sur des serments et sur des gens qui jurent, soit sur leur conscience ou devant leur dieu, de faire ce qu’ils s’engagent à faire, que ce soit de dire la vérité devant un tribunal ou d’accepter la souveraineté du pays qui les adopte.

Il m’a semblé que, peut-être, la ministre pourrait régler ce problème en laissant les choses telles qu’elles sont actuellement, ce qui réglerait aussi la question des affirmations. Si on peut envisager de laisser les choses telles qu’elles sont, dans la Loi actuelle sur la citoyenneté, le serment tel qu’il est maintenant, même au moment où nous parlons, parle de «serment ou affirmation de citoyenneté». La formule est la suivante:

Je jure (ou j’affirme) que je serai fidèle et porterai sincère allégeance à Sa Majesté la Reine Elizabeth Deux, reine du Canada, à ses héritiers et successeurs, que j’observerai fidèlement les lois du Canada et que je remplirai loyalement mes obligations de citoyen canadien.

To me, the easiest way for the minister to have addressed this particular problem was just to continue the status quo, leave the oath as it has been since 1977 when it was enacted. That way we would steer a wide berth among all kinds of problems. Had the bill been proceeding in this committee it was my intention to propose an amendment to reinstate the oath or affirmation of citizenship as it had been. I would have accompanied that with an amendment to the interpretation clause, clause 2, the definitional clause where an oath would also include a solemn affirmation.

Having said that, those two copies are available. The real issue here is that Bill C-16 contains an inherent deceit. All the clauses apply, state clearly and refer to the words "oath of citizenship." However, when you come to the oath of citizenship, it is not an oath at all.

I would say to you, as senators, we could not let such an inherent deception proceed. An oath in law is an oath, a sworn statement, invoking either a human conscience on your deity to do what it is. In the instance of the oath of citizenship, it is the citizen saying that he or she is accepting the responsibilities of the citizen and accepting the new jurisdiction of power of the king or the sovereign in respect of having to enforce the respective laws of the nation.

I put that out for your consideration. There is a fair amount of research behind this. I view the changes to the oath as the continued erosion of what we view as citizenship in this nation. I think we are all well aware of the day-to-day, minute-to-minute erosion that is going on. I thought the best way to handle the problem is just to leave the status quo.

**Senator Joyal:** Madam Chair, there are many arguments that Senator Cools has raised that are important, especially the one that states that the form of the present oath is not an oath. An oath has to be, "I swear" or "I solemnly affirm," which is why we made some adjustment earlier on in the bill.

To me, the important element of the oath, as I stated in previous meetings, is the recognition that we live under a constitutional monarchy system. Those two elements must be present in the oath. We could express those two essential elements by keeping the pledge of faith and allegiance, which is one pledge, and the second one, which is the oath itself, which is the oath or the solemn affirmation to respect and uphold the Constitution, including the Canadian Charter of Rights.

To me, it is very important that new Canadian citizens recognize the supremacy of the rule of law, as it is stated in the Canadian Constitution, and the supreme authority of the land, which is personified by the monarch, be it a King or a Queen, and that monarch holds that authority as long as the Constitution provides him to hold it. We are not an absolute monarchy; we are a constitutional monarchy. I thought it important to state that it is according to law. Even the monarch is submitted to law.

À mon avis, la solution la plus simple pour la ministre à ce problème particulier aurait tout simplement été de continuer comme avant, de laisser le serment tel qu'il est depuis 1977 et ainsi, nous éviterions toutes sortes de problèmes. Si ce comité avait été appelé à débattre du projet de loi, j'avais l'intention de proposer un amendement pour réinstaurer le serment ou l'affirmation de citoyenneté tel qu'il était. J'aurais accompagné cela d'une modification à la clause d'interprétation, l'article 2, la clause définitionnelle selon laquelle un serment constituerait aussi une affirmation solennelle.

Ceci dit, ces deux documents sont disponibles. Le vrai problème, ici, c'est que le projet de loi renferme une supercherie inhérente. Toutes ses clauses s'appliquent, et le disent clairement, au «serment de citoyenneté» et s'y rapportent. Cependant, lorsqu'on en vient à ce serment de citoyenneté, ce n'est absolument pas un serment.

Je vous dirais que, en tant que sénateurs, nous ne pouvons pas accepter cette supercherie inhérente. Un serment, dans la loi, est un serment, un engagement pris sous serment qui invoque, soit une conscience humaine, soit votre dieu, de faire ce qui est à faire. Dans le cas du serment de citoyenneté, c'est le citoyen qui dit qu'il accepte la responsabilité de citoyen et se soumet à la nouvelle autorité du roi ou du souverain relativement à l'application des lois respectives du pays.

Je vous propose de réfléchir à ceci. Il y a derrière tout cela pas mal de recherches qui ont été faites. Je considère que les changements au serment illustrent l'érosion continue de ce que nous percevons comme la citoyenneté dans ce pays. Je pense que nous sommes tous bien conscients de l'érosion qui se poursuit de jour en jour, d'heure en heure. Je pensais que la meilleure façon de régler le problème serait de laisser les choses telles qu'elles sont.

**Le sénateur Joyal:** Madame la présidente, Le sénateur Cools a soulevé de nombreux éléments importants, particulièrement celui selon lequel la formulation du serment actuel ne constitue pas un serment. Un serment doit être: «Je jure» ou «J'affirme solennellement», et c'est la raison pour laquelle nous avons fait certains ajustements plus tôt à ce projet de loi.

À mes yeux, l'élément important du serment, comme je l'ai dit lors de séances précédentes, est de reconnaître que nous vivons dans un régime de monarchie constitutionnelle. Ces deux éléments doivent être présents dans le serment. Nous pourrions exprimer ces deux facettes essentielles en conservant le serment de fidélité et d'allégeance d'une part, et d'autre part, le serment lui-même c'est-à-dire l'affirmation solennelle du respect et de l'adhésion à la Constitution, y compris la Charte canadienne des droits.

Pour moi, il est très important que les nouveaux citoyens du Canada reconnaissent la suprématie de la règle de droit, telle qu'elle est énoncée dans la Constitution canadienne, ainsi que l'autorité suprême sur le territoire, personnifiée par le monarque, que ce soit un roi ou une reine, et que la monarchie détienne cette autorité tant et aussi longtemps qu'elle lui sera conférée par la Constitution. Nous ne sommes pas une monarchie absolue; nous sommes une monarchie constitutionnelle. J'ai pensé qu'il était

This is a very complex issue and I know that anyone can come forward with an oath. What I put forward is worded this way: "From this day forward, I pledge my faith and allegiance to the Constitution of Canada and to Her Majesty, Queen Elizabeth II, Queen of Canada, and Her Heirs and Successors according to law." So it is quite clear that the Queen is submitted to law.

The formal oath would be: "I swear or affirm that I will respect and uphold the Constitution, including the Canadian Charter of Rights and Freedoms, faithfully observe our laws, and fulfil my duties and obligations as a Canadian citizen."

As I say, we can wrestle with adding this or correcting that.

**Senator Cools:** It is essentially the oath of allegiance. That is what it is.

**Senator Joyal:** It seems to me that we meet the objectives, which is a very important concern. A citizen must know exactly what is expected. He can go to the text and read the Constitution. He can read the Charter of Rights and Freedoms. He knows what he is doing. One might say that a citizen will respect our country's rights and freedoms, uphold our democratic values, but those are vague concepts that could be defined in different ways.

I think it is important that what we have when we become a Canadian citizen is the full protection of the constitutional system and the rights and freedoms that we enjoy in Canada. That is a fundamental thing. The provincial and federal statutes can be changed. The proof is that we are changing one here. What is permanent is what is enshrined in the constitution. That is why it is put over and above Parliament. That is why some of the rights and freedoms are over and above Parliament. As you know, the derogatory clause does not apply to all rights and freedoms. There are rights that Parliament cannot abrogate. It is fundamental that we refer to those, especially at a time when Canada is becoming more diversified, so that Canadians will know more what their rights and freedoms are.

That is essentially the proposal, again with the reservation that I know someone else can come with a different one. The objectives I had in the beginning were to recognize the constitutional monarchy we live in, the rule of law we are living under, and the rights and freedoms we have under the Charter of Rights and Freedoms. Those are the essential concepts that are enshrined in my proposal.

**Senator Cools:** Continuing in that same vein, however you cut it, the oath of allegiance has to be, one, an oath, and two, contained in what new Canadians will swear to observe. If one were to look at the history of the development of the oath, one would see that the old oath is the exact oath of allegiance, and the new one proposed in Bill C-16 drops the term "Heirs and Successors." I think the fundamental principle is that it has to be an oath and it has to contain the oath of allegiance, the swearing of allegiance to the constitutional framework of the country, which

important d'affirmer que cela est conforme au droit. Même le monarque est assujéti au droit.

Il s'agit là d'une question très complexe, et je sais que n'importe qui pourrait formuler un serment. Ma version du serment serait la suivante: «À partir d'aujourd'hui, je jure fidélité et allégeance à la Constitution du Canada et à Sa Majesté la Reine Elizabeth II, Reine du Canada, ainsi qu'à ses héritiers et successeurs, dans le respect de la règle de droit.» De cette façon, il est clair que la Reine est assujétiée au droit.

Quant au serment solennel, il pourrait se lire ainsi: «Je m'engage à respecter la Constitution, y compris la Charte canadienne des droits et libertés, à observer fidèlement nos lois et à remplir mes devoirs et obligations de citoyen(ne) canadien(ne).»

Comme je l'ai dit, nous pouvons y apporter des changements ici et là.

**Le sénateur Cools:** C'est essentiellement un serment d'allégeance. Ni plus ni moins.

**Le sénateur Joyal:** Il me semble que nous atteignons ainsi les objectifs visés, ce qui est très important. Un citoyen doit savoir exactement ce que l'on attend de lui. Il peut se référer au texte et lire la Constitution. Il peut lire la Charte des droits et libertés. Il sait ce qu'il en est. On peut préciser qu'un citoyen s'engage à respecter les droits et libertés de son pays, à soutenir nos valeurs démocratiques, mais ce sont là des concepts vagues que l'on peut définir de différentes façons.

Ce qui est important, à mon avis, c'est de savoir que lorsqu'on devient citoyen canadien, on jouit de l'entière protection du système constitutionnel ainsi que des droits et libertés en vigueur au Canada. C'est fondamental. On peut modifier les lois fédérales et provinciales. La preuve, c'est que nous sommes en train d'en modifier une. Ce qui est permanent, ce sont les grands principes énoncés dans la Constitution. Voilà pourquoi elle a préséance sur le Parlement. Voilà pourquoi certains des droits et libertés ont préséance sur le Parlement. Comme vous le savez, la clause dérogatoire ne s'applique pas à tous les droits et libertés. Il y a des droits que le Parlement ne peut abroger. Il est fondamental d'y faire référence, particulièrement à une époque où le Canada devient plus diversifié, pour que les Canadiens soient mieux renseignés sur leurs droits et libertés.

C'est l'essentiel de ma proposition, encore que je sache pertinemment que quelqu'un d'autre pourrait en présenter une différente. Au départ, mes objectifs étaient de reconnaître la monarchie constitutionnelle dans laquelle nous vivons, la règle de droit qui nous régit ainsi que les droits et libertés que nous confère la Charte des droits et libertés. Ce sont là les grands principes énoncés dans ma proposition.

**Le sénateur Cools:** Pour poursuivre dans la même veine, le serment d'allégeance doit être premièrement, un serment et deuxièmement, être intégré dans la déclaration des principes que les Canadiens jureront d'observer. Si l'on examine l'histoire de l'évolution du serment, on constate que l'ancien serment est exactement le serment d'allégeance et que le nouveau, proposé dans le projet de loi C-16, laisse tomber l'expression «héritiers et successeurs». Selon moi, le principe fondamental veut que ce soit un serment et qu'il contienne à la fois le serment d'allégeance et

is a constitutional monarchy. At the end of the day, that is what the oath is about.

Most of us here are agreed, a few words here and there are not the quintessential fact, but new people who come to Canada have sought out this country because it is a constitutional monarchy. Therefore, it is a little difficult to say that new citizens should not have to acknowledge some allegiance. Canada is what it is because of what it has been.

**Senator Nolin:** Can we ask someone to swear to be a perfect citizen?

**Senator Andreychuk:** As perfect as we are.

**Senator Cools:** As perfect as the two of you are.

**The Chairman:** At this point I will cut off discussion because, although you people may be perfect, I am not.

**Senator Andreychuk:** Two senators have stated, sufficiently I think, what the oath is. The bottom line is that there is a problem with it.

I have two quick points, if I could be indulged.

**The Chairman:** We have now covered clause 34 and the oath as well. What clause do you wish to address?

**Senator Andreychuk:** In the absence of Senator Pearson, I should like to speak to the regulations. I very much supported her point and that of some of the other groups. The issue of the ability of immigration people to be able to determine what constitutes a parent and child relationship is one needing reflection.

**The Chairman:** You refer to definitions of what constitutes a family?

**Senator Andreychuk:** It should put on them a responsibility that has been traditionally in the family court and social services and the body of law. It is one that I think bears noting and reflecting upon.

My other point is that it has been brought to my attention that clause 44, the delegation of the minister's powers, is much more sweeping here than in the Immigration Act. Therefore, again, while they are two separate issues, they must be taken into account. One wonders why there is less discretion, apparently, in the proposals of the Immigration Act in delegation than there are in this proposed act. If we are to review that, the delegation of the minister's powers is one that needs to be addressed and weighed against the powers that are being delegated in the Immigration Act.

**The Chairman:** There being no further comment on clauses 43 and 44, we will move to clause 58, which was the next one identified.

This is Senator Grafstein again. He has tabled his concerns on all of these. In clause 63, the same thing, and clause 64, the same thing.

Senators, I thank you for sitting through this session and for sitting through this entire process and Parliament. I have enjoyed chairing this committee.

la déclaration d'adhésion au cadre constitutionnel de notre pays, soit la monarchie constitutionnelle. En fin de compte, c'est l'essentiel.

La plupart d'entre nous conviennent qu'il importe peu de changer quelques mots ici et là, mais les nouveaux arrivants au Canada sont venus ici parce que c'est une monarchie constitutionnelle. Par conséquent, il est assez difficile d'affirmer que les nouveaux citoyens ne devraient pas y prêter une certaine allégeance. Le Canada est ce qu'il est en raison de ce qu'il a été.

**Le sénateur Nolin:** Pouvons-nous demander à quelqu'un de jurer d'être un citoyen irréprochable?

**Le sénateur Andreychuk:** Aussi irréprochable que nous le sommes.

**Le sénateur Cools:** Aussi irréprochable que vous deux.

**La présidente:** À ce stade-ci, je vais mettre un terme à la discussion car si vous êtes parfaits, je ne le suis pas.

**Le sénateur Andreychuk:** Deux sénateurs ont expliqué, suffisamment longuement à mon avis, ce qu'est le serment. Mais le hic, c'est qu'il comporte un problème.

Avec votre permission, j'aimerais dire deux choses.

**La présidente:** Nous avons maintenant terminé l'article 34 ainsi que le serment. De quel article voulez-vous parler?

**Le sénateur Andreychuk:** En l'absence du sénateur Pearson, je voudrais parler de la réglementation. J'appuie sans réserve son point de vue et de celui de certains autres groupes. La capacité des immigrants de déterminer ce qui constitue une relation parents-enfants est une question qui nécessite réflexion.

**La présidente:** Vous faites référence aux définitions de ce qui constitue une famille?

**Le sénateur Andreychuk:** Cela leur impose une responsabilité qui traditionnellement relève du Tribunal de la famille et des services sociaux ainsi que de la jurisprudence. C'est une question qui, à mon avis, mérite réflexion.

Deuxièmement, on m'a signalé que l'article 44, qui porte sur les pouvoirs du ministre, a une beaucoup plus grande portée dans la présente mesure que dans la Loi sur l'immigration. Encore une fois, même s'il s'agit de deux dossiers distincts, il faut en tenir compte. Il y a lieu de se demander pourquoi il y a moins de discrétion, apparemment, dans les propositions de la Loi sur l'immigration concernant la délégation des pouvoirs qu'il y en a dans le projet de loi à l'étude. Dans le contexte d'une révision, il faudra se pencher sur la délégation de pouvoirs et la mettre en rapport avec les pouvoirs délégués dans la Loi sur l'immigration.

**La présidente:** Comme personne ne veut plus intervenir sur les articles 43 et 44, nous allons passer à l'article 58, le prochain à avoir été identifié.

Encore une fois, il est inscrit au nom du sénateur Grafstein. Ce dernier a exposé ses préoccupations à l'égard de tous ces articles. C'est la même chose pour les articles 63 et 64.

Sénateurs, je vous remercie d'avoir assisté à la séance et d'avoir participé à l'ensemble du processus ainsi qu'à cette législature. J'ai eu beaucoup de plaisir à présider votre comité.

If the newspapers are correct, that we will not meet again for some time, I wish you all a very merry Christmas and a relaxing time sometime later in November.

**Senator Andreychuk:** Since the Deputy Chair is not here, I want to take the opportunity to thank you for your even-handedness and consideration for all of our comments, instructions and wishes. I have very much enjoyed being here. I think Senator Beaudoin would agree with me that it has been a pleasure to work with you as a Chair. We trust that it will continue.

The committee adjourned.

À en croire les journaux, nous ne nous réunirons pas avant un certain temps. Par conséquent, je vous souhaite à tous un très Joyeux Noël et une période de détente ultérieurement en novembre.

**Le sénateur Andreychuk:** Étant donné que le vice-président n'est pas ici, je saisis l'occasion de vous remercier pour votre équité et votre courtoisie à l'égard de tous nos commentaires, instructions et souhaits. J'ai beaucoup aimé mon expérience ici. Je pense que le sénateur Beaudoin conviendrait avec moi que ce fut très agréable de travailler sous votre présidence. Nous espérons que cela continuera.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



Second Session  
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la  
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Standing Senate Committee on*

*Comité sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable LORNA MILNE

---

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

---

## INDEX

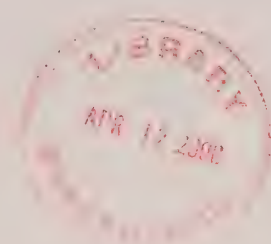
## INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Issues Nos. 1 to 24 inclusive)*

*(Fascicules nos 1 à 24 inclusivement)*



Prepared by

Manon Carpentier,

Information and Documentation Branch,

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Manon Carpentier,

Direction de l'information et de la documentation,

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

## SENATE OF CANADA

Legal and Constitutional Affairs,  
Standing Senate Committee  
2nd Session, 36th Parliament, 1999-2000

### INDEX

(Issues 1-24 inclusive)

### COMMITTEE

#### Legal and Constitutional Affairs, Standing Senate Committee

##### Motions and agreements

Bill C-2, 14:4-5,82-9  
Bill C-7, 2:5-8,26-31  
Bill C-16, 20:4-8; 21:3,24-5; 22:5  
Bill C-18, 19:4-5,27-8  
Bill C-23, 15:3; 16:5-6,81  
Bill C-202, 9:4,17-9; 10:4,33-8  
Bill C-445, 18:9-10,77-82  
Bill C-473, 18:8-10,77-82  
Bill S-10, 8:3-4,6-7  
Budget, draft, approval, 10:4,38-9  
Organization meeting, 1:3-5,7-16  
Sentencing, terms, future study, 10:4,36-7,38; 15:4

##### Orders of reference

Bill C-2, 12:3  
Bill C-7, 2:3  
Bill C-16, 20:3  
Bill C-18, 19:3  
Bill C-23, 15:3  
Bill C-202, 9:3  
Bill C-247, 17:3  
Bill C-445, 18:3-4  
Bill C-473, 18:3  
Bill S-2, 11:3  
Bill S-10, 3:3  
Bill S-22, 18:3

Procedure, documents, tabling, 14:4; 15:6; 22:3,39-40; 24:3,8-9,20

Question of privilege and point of order, procedure, Senator Cools, 17:12

##### Reports to Senate

Bill C-2, without amendment, 14:6  
Bill C-7, with amendments, 2:9-12  
Bill C-18, without amendment, 19:6  
Bill C-23, without amendment, 16:7  
Bill C-202, without amendment but with a note, 10:5  
Bill C-445, without amendment but with observations, 18:15  
Bill C-473, without amendment but with observations, 18:12-4  
Bill S-10, with amendments, 8:5  
Expenses incurred during the first session of the thirty-sixth parliament, 1:6

### SENATORS

#### Andreychuk, Hon. Raynell

Bill C-2, 12:10-1,16-7,41-3; 13:12,37-8,63,79-80; 14:54-6,66-8,82-4,89  
Bill C-7, 2:19-20  
Bill C-16, 20:14-7,42-6,62-4,67-8,77; 21:10-2,30,33-4,45-8,54,60,68-71,83-90,96-8,103,114-8,126-30,140-2; 22:15-8,34-6,43,53-4,56,59-64,72,75-82,89,98-102,115-9,122; 23:11-5,20-1,23; 24:4,6-7,17-26,29-30  
Bill C-18, 19:9-11,16-7,24  
Bill C-23, 15:14-6,95-6; 16:28,35-6,57,71-7

## SÉNAT DU CANADA

Affaires juridiques et constitutionnelles,  
Comité sénatorial permanent  
2<sup>e</sup> session, 36<sup>e</sup> législature, 1999-2000

### INDEX

(Fascicules 1-24 inclusivement)

### COMITÉ

#### Affaires juridiques et constitutionnelles, Comité sénatorial permanent

##### Motions et conventions

Budget, avant-projet, approbation, 10:4,38-9  
Peine, détermination, étude éventuelle, 10:4,36-7,38; 15:4  
Projet de loi C-2, 14:4-5,82-9  
Projet de loi C-7, 2:5-8,26-31  
Projet de loi C-16, 20:4-8; 21:3,24-5; 22:5  
Projet de loi C-18, 19:4-5,27-8  
Projet de loi C-23, 15:3; 16:5-6,81  
Projet de loi C-202, 9:4,17-9; 10:4,33-8  
Projet de loi C-445, 18:9-10,77-82  
Projet de loi C-473, 18:8-10,77-82  
Projet de loi S-10, 8:3-4,6-7  
Réunion d'organisation, 1:3-5,7-16

##### Ordres de renvoi

Projet de loi C-2, 12:3  
Projet de loi C-7, 2:3  
Projet de loi C-16, 20:3  
Projet de loi C-18, 19:3  
Projet de loi C-23, 15:3  
Projet de loi C-202, 9:3  
Projet de loi C-247, 17:3  
Projet de loi C-445, 18:3-4  
Projet de loi C-473, 18:3  
Projet de loi S-2, 11:3  
Projet de loi S-10, 3:3  
Projet de loi S-22, 18:3

Procédure, documents, dépôt, 14:4; 15:6; 22:3,39-40; 24:3,8-9,20

Question de privilège et appel au Règlement, procédure, sénateur Cools, 17:12

##### Rapports au Sénat

Dépenses encourues au cours de la première session de la trente-sixième législature, 1:6  
Projet de loi C-2, sans amendement, 14:6  
Projet de loi C-7, avec amendements, 2:9-12  
Projet de loi C-18, sans amendement, 19:6  
Projet de loi C-23, sans amendement, 16:7  
Projet de loi C-202, sans amendement mais avec une remarque, 10:5  
Projet de loi C-445, sans amendement mais avec des observations, 18:15  
Projet de loi C-473, sans amendement mais avec des observations, 18:12-4  
Projet de loi S-10, avec amendements, 8:5

### SÉNATEURS

#### Andreychuk, honorable Raynell

Projet de loi C-2, 12:10-1,16-7,41-3; 13:12,37-8,63,79-80; 14:54-6,66-8,82-4,89  
Projet de loi C-7, 2:19-20  
Projet de loi C-16, 20:14-7,42-6,62-4,67-8,77; 21:10-2,30,33-4,45-8,54,60,68-71,83-90,96-8,103,114-8,126-30,140-2; 22:15-8,34-6,43,53-4,56,59-64,72,75-82,89,98-102,115-9,122; 23:11-5,20-1,23; 24:4,6-7,17-26,29-30  
Projet de loi C-18, 19:9-11,16-7,24

**Andreychuk, Hon. Raynell —Cont'd**

Bill C-202, 9:27-30,32; 10:15-6,24,33-4,38  
 Bill C-247, 17:26-8  
 Bill C-445, 18:38,57,79-81  
 Bill C-473, 18:38,57,79-81  
 Bill S-2, 11:15,20-3  
 Bill S-22, 18:33-4  
 Organization meeting, 1:7-8,13-5

**Beaudoin, Hon. Gérald A., Deputy Chairman of the Committee**

Bill C-2, 12:8,19-27,30,40-3; 13:8-9,13,49-51,52-3,65,67,77-8;  
 14:11-2,42,57,78-84,88  
 Bill C-7, 2:21  
 Bill C-16, 20:6-8,11,14,22,25-6,28,34,37-9,42-3,51-4,57,59-62,68,  
 72-7; 21:7,10,15,21-2,25,27-30,33,35-6,40-1,45,51,55-6,59-65,  
 76,86-91,95,100-4,113,115,124-34,142,144-7,150; 22:6,13,17-8,  
 22,25,31-5,39-44,49-54,58-9,74-5,82,89-90,94-7,106,122-5;  
 23:6-7,19,21-3; 24:5-6,10-2  
 Bill C-23, 15:13-4,31,41-3,62-3,68,76-82,94-5,102-4; 16:16-8,23  
 Bill C-202, 9:8-10,19,26-7,30-1; 10:11-2,27-8,30-2,34-9  
 Bill C-247, 17:18-20,22  
 Bill C-445, 18:39,60-1,72-3,77,78-81  
 Bill C-473, 18:39,60-1,72-3,77,78-81  
 Bill S-2, 11:10-3,30-2  
 Bill S-10, 3:8-9; 4:5,14-5; 5:6-8,14-5,23-4,27-8; 6:5,7,14-5,17,22,25-6;  
 7:10-2,18  
 Bill S-22, 18:20-3,28,34-5  
 Organization meeting, 1:9-11,13-6

**Bryden, Hon. John G.**

Bill C-23, 15:21-2,31-2

**Buchanan, Hon. John M.**

Bill C-2, 12:10-2,14,18-22,24; 13:30,65-8,83-5  
 Bill C-7, 2:19; 7:8  
 Bill C-16, 20:40-1; 21:59-60  
 Bill C-23, 16:20,38,54-5,69-71  
 Bill C-202, 10:27  
 Bill S-2, 11:13,26,33

**Christensen, Hon. Ione**

Bill C-18, 19:11,25,27

**Cools, Hon. Anne C.**

Bill C-2, 12:8-14,38,48,51-2; 13:12-3; 14:83,87-9  
 Bill C-7, 2:17-9,23,25-6  
 Bill C-16, 20:6-8,26-8,38-9; 21:15-7,24-5,33-4,64,72-5; 22:33-43,50-4,  
 59,103-5; 24:4-12,17,19-29  
 Bill C-23, 15:22-7,45-6,52-4,68-72,78,80-3,94-8,101,104,111; 16:50-4,  
 64-70  
 Bill C-202, 9:19,30,32-3; 10:24,27,31,34-8  
 Bill C-247, 17:11-2,18,23-6  
 Bill C-445, 18:63,65  
 Bill C-473, 18:63,65  
 Bill S-2, 11:17,25-6  
 Bill S-10, 4:11,18-9; 5:15-7,19  
 Bill S-22, 18:22,26-32  
 Organization meeting, 1:8-9,12-5

**Di Nino, Hon. Consiglio**

Bill C-2, 13:34-7,57-60,87-8  
 Bill C-247, 17:11,21-3

**Finestone, Hon. Sheila**

Bill C-16, 20:76; 21:24,27-8,31,33,48,55,59,72,95,97,99-102,146-9

**Andreychuk, honorable Raynell —Suite**

Projet de loi C-23, 15:14-6,95-6; 16:28,35-6,57,71-7  
 Projet de loi C-202, 9:27-30,32; 10:15-6,24,33-4,38  
 Projet de loi C-247, 17:26-8  
 Projet de loi C-445, 18:38,57,79-81  
 Projet de loi C-473, 18:38,57,79-81  
 Projet de loi S-2, 11:15,20-3  
 Projet de loi S-22, 18:33-4  
 Réunion d'organisation, 1:7-8,13-5

**Beaudoin, honorable Gérald A., vice-président du Comité**

Projet de loi C-2, 12:8,19-27,30,40-3; 13:8-9,13,49-51,52-3,65,67,  
 77-8; 14:11-2,42,57,78-84,88  
 Projet de loi C-7, 2:21  
 Projet de loi C-16, 20:6-8,11,14,22,25-6,28,34,37-9,42-3,51-4,57,  
 59-62,68,72-7; 21:7,10,15,21-2,25,27-30,33,35-6,40-1,45,51,55-6,  
 59-65,76,86-91,95,100-4,113,115,124-34,142,144-7,150; 22:6,13,  
 17-8,22,25,31-5,39-44,49-54,58-9,74-5,82,89-90,94-7,106,122-5;  
 23:6-7,19,21-3; 24:5-6,10-2  
 Projet de loi C-23, 15:13-4,31,41-3,62-3,68,76-82,94-5,102-4; 16:16-8,  
 23  
 Projet de loi C-202, 9:8-10,19,26-7,30-1; 10:11-2,27-8,30-2,34-9  
 Projet de loi C-247, 17:18-20,22  
 Projet de loi C-445, 18:39,60-1,72-3,77,78-81  
 Projet de loi C-473, 18:39,60-1,72-3,77,78-81  
 Projet de loi S-2, 11:10-3,30-2  
 Projet de loi S-10, 3:8-9; 4:5,14-5; 5:6-8,14-5,23-4,27-8; 6:5,7,14-5,  
 17,22,25-6; 7:10-2,18  
 Projet de loi S-22, 18:20-3,28,34-5  
 Réunion d'organisation, 1:9-11,13-6

**Bryden, honorable John G.**

Projet de loi C-23, 15:21-2,31-2

**Buchanan, honorable John M.**

Projet de loi C-2, 12:10-2,14,18-22,24; 13:30,65-8,83-5  
 Projet de loi C-7, 2:19; 7:8  
 Projet de loi C-16, 20:40-1; 21:59-60  
 Projet de loi C-23, 16:20,38,54-5,69-71  
 Projet de loi C-202, 10:27  
 Projet de loi S-2, 11:13,26,33

**Christensen, honorable Ione**

Projet de loi C-18, 19:11,25,27

**Cools, honorable Anne C.**

Projet de loi C-2, 12:8-14,38,48,51-2; 13:12-3; 14:83,87-9  
 Projet de loi C-7, 2:17-9,23,25-6  
 Projet de loi C-16, 20:6-8,26-8,38-9; 21:15-7,24-5,33-4,64,72-5;  
 22:33-43,50-4,59,103-5; 24:4-12,17,19-29  
 Projet de loi C-23, 15:22-7,45-6,52-4,68-72,78,80-3,94-8,101,104,111;  
 16:50-4,64-70  
 Projet de loi C-202, 9:19,30,32-3; 10:24,27,31,34-8  
 Projet de loi C-247, 17:11-2,18,23-6  
 Projet de loi C-445, 18:63,65  
 Projet de loi C-473, 18:63,65  
 Projet de loi S-2, 11:17,25-6  
 Projet de loi S-10, 4:11,18-9; 5:15-7,19  
 Projet de loi S-22, 18:22,26-32  
 Réunion d'organisation, 1:8-9,12-5

**Di Nino, honorable Consiglio**

Projet de loi C-2, 13:34-7,57-60,87-8  
 Projet de loi C-247, 17:11,21-3

**Finestone, honorable Sheila**

Projet de loi C-16, 20:76; 21:24,27-8,31,33,48,55,59,72,95,97,99-102,  
 146-9

**Fraser, Hon. Joan Thorne**

Bill C-2, 12:8-9,12-3,22-7,45-8; 13:6,13-4,19-20,29-30,88,90,92;  
14:15-22,45-7,63,73-4  
Bill C-7, 2:25,27-30  
Bill C-16, 21:12-4,25-7,96,100-4,113,124,145; 22:13-5,24-5,31-2,40,  
54-6,82,88-9  
Bill C-23, 15:16,43-4,55,63-4,73-7,82; 16:8,16-7,32-3,56  
Bill C-202, 9:10-1,30-1; 10:13-4,21,25-30,36-8  
Bill C-445, 18:38,44-5,49-50,63-4,72,74  
Bill C-473, 18:38,44-5,49-50,63-4,72,74  
Bill S-2, 11:13-5  
Bill S-10, 3:12,15; 4:16-7,20; 5:8-10,17-9,25-6; 6:9,19-20; 7:13-4,  
16-7,19-20; 8:6-7  
Bill S-22, 18:28,33-4  
Organization meeting, 1:7,9,11,13-5

**Ghitter, Hon. Ronald D.**

Bill S-10, 3:10-1; 4:6-7; 5:12-3,20-1; 6:5,8,11-2,15-7,23-4

**Grafstein, Hon. Jerahmiel S.**

Bill C-16, 20:7,18-22,47-51,54,61,68-73,76-7; 21:118-22,129-32,  
142-4; 22:104,109-2,119-20; 23:9-11; 24:4-9,11-5

**Joyal, Hon. Serge**

Bill C-2, 12:8,11,18-26,48-51; 13:15,18,33,93-4; 14:12-5,23,70-3,78-9,  
81,84-8  
Bill C-7, 2:21-3  
Bill C-16, 20:33-8,59-6,68,71,75-6-6; 21:17-20,27-8,31-2,49-56,132-3;  
22:67-9,83-8,106-8,119-20; 23:16-20; 24:5,9,12-3,16-7,20-8  
Bill C-23, 15:27-30,32-3,49-50,64-6,77,98-101,105-7; 16:19-24,29-32,  
36-8,46-9,55,57-64  
Bill C-202, 9:19-21,31  
Bill C-247, 17:11-2  
Bill C-445, 18:413,51-2,73-4,78-9  
Bill C-473, 18:413,51-2,73-4,78-9  
Bill S-2, 11:17-8,20,24,29,31  
Bill S-10, 4:11-3; 5:10-1; 6:5,10-1,15,20-1,24-5; 7:16-7,20  
Bill S-22, 18:23-7,35-6  
Organization meeting, 1:11

**Kinsella, Hon. Noel A.**

Bill C-16, 20:8,11-4; 24:4-9

**LeBreton, Hon. Marjory**

Bill C-18, 19:23

**Lynch-Staunton, Hon. John**

Bill C-2, 14:52-4,60-1

**Maheu, Hon. Shirley**

Bill C-16, 20:17-8,24,57-8,74-5

**Mahovlich, Hon. Francis William**

Bill C-2, 14:76

**Milne, Hon. Lorna, Chairman of the Committee**

Bill C-2, 12:6,8-19,27-32,36,42,45,47-8,52-3; 13:6,8-9,12-20,23,31-8,  
41,45,53,57,60-1,65,66-70,78,82-5,91-5; 14:7,18,26,30-1,33,35,  
42,45,51,53-4,57,62-4,69,71-3,76-89  
Bill C-7, 2:13,19,21,23,25-31  
Bill C-16, 22:90,95,106,113,115,118-25; 23:4,11,13,20,22-3; 24:4-26,  
29-30  
Bill C-18, 19:7-8,11-4,17,21,23-8  
Bill C-23, 15:8,15,23,25-8,31-4,38-42,47,49,52-8,60-4,68,71-83,88,97,  
101-4,110-2; 16:8,12,18,20-5,28-33,38,49,54-60,62,67,70-81  
Bill C-202, 9:6-8,13,17-9,21-2,27,29,30-3; 10:6,10,15-6,19,21,23,  
26-7,29-39  
Bill C-247, 17:5-6,11,17-8,22-8  
Bill C-445, 18:36-45,49,53-7,60-6,72,75-81  
Bill C-473, 18:36-45,49,53-7,60-6,72,75-81  
Bill S-2, 11:5,16-20,25,28,32-3

**Fraser, honorable Joan Thorne**

Projet de loi C-2, 12:8-9,12-3,22-7,45-8; 13:6,13-4,19-20,29-30,  
88,90,92; 14:15-22,45-7,63,73-4  
Projet de loi C-7, 2:25,27-30  
Projet de loi C-16, 21:12-4,25-7,96,100-4,113,124,145; 22:13-5,24-5,  
31-2,40,54-6,82,88-9  
Projet de loi C-23, 15:16,43-4,55,63-4,73-7,82; 16:8,16-7,32-3,56  
Projet de loi C-202, 9:10-1,30-1; 10:13-4,21,25-30,36-8  
Projet de loi C-445, 18:38,44-5,49-50,63-4,72,74  
Projet de loi C-473, 18:38,44-5,49-50,63-4,72,74  
Projet de loi S-2, 11:13-5  
Projet de loi S-10, 3:12,15; 4:16-7,20; 5:8-10,17-9,25-6; 6:9,19-20;  
7:13-4,16-7,19-20; 8:6-7  
Projet de loi S-22, 18:28,33-4  
Réunion d'organisation, 1:7,9,11,13-5

**Ghitter, honorable Ronald D.**

Projet de loi S-10, 3:10-1; 4:6-7; 5:12-3,20-1; 6:5,8,11-2,15-7,23-4

**Grafstein, honorable Jerahmiel S.**

Projet de loi C-16, 20:7,18-22,47-51,54,61,68-73,76-7; 21:118-22,  
129-32,142-4; 22:104,109-2,119-20; 23:9-11; 24:4-9,11-5

**Joyal, honorable Serge**

Projet de loi C-2, 12:8,11,18-26,48-51; 13:15,18,33,93-4; 14:12-5,23,  
70-3,78-9,81,84-8  
Projet de loi C-7, 2:21-3  
Projet de loi C-16, 20:33-8,59-6,68,71,75-6; 21:17-20,27-8,31-2,49-56,  
132-3; 22:67-9,83-8,106-8,119-20; 23:16-20; 24:5,9,12-3,16-7,20-8  
Projet de loi C-23, 15:27-30,32-3,49-50,64-6,77,98-101,105-7;  
16:19-24,29-32,36-8,46-9,55,57-64  
Projet de loi C-202, 9:19-21,31  
Projet de loi C-247, 17:11-2  
Projet de loi C-445, 18:413,51-2,73-4,78-9  
Projet de loi C-473, 18:413,51-2,73-4,78-9  
Projet de loi S-2, 11:17-8,20,24,29,31  
Projet de loi S-10, 4:11-3; 5:10-1; 6:5,10-1,15,20-1,24-5; 7:16-7,20  
Projet de loi S-22, 18:23-7,35-6  
Réunion d'organisation, 1:11

**Kinsella, honorable Noel A.**

Projet de loi C-16, 20:8,11-4; 24:4-9

**LeBreton, honorable Marjory**

Projet de loi C-18, 19:23

**Lynch-Staunton, honorable John**

Projet de loi C-2, 14:52-4,60-1

**Maheu, honorable Shirley**

Projet de loi C-16, 20:17-8,24,57-8,74-5

**Mahovlich, honorable Francis William**

Projet de loi C-2, 14:76

**Milne, honorable Lorna, présidente du Comité**

Projet de loi C-2, 12:6,8-19,27-32,36,42,45,47-8,52-3; 13:6,8-9,12-20,  
23,31-8,41,45,53,57,60-1,65,66-70,78,82-5,91-5; 14:7,18,26,30-1,  
33,35,42,45,51,53-4,57,62-4,69,71-3,76-89  
Projet de loi C-7, 2:13,19,21,23,25-31  
Projet de loi C-16, 22:90,95,106,113,115,118-25; 23:4,11,13,20,22-3;  
24:4-26,29-30  
Projet de loi C-18, 19:7-8,11-4,17,21,23-8  
Projet de loi C-23, 15:8,15,23,25-8,31-4,38-42,47,49,52-8,60-4,68,  
71-83,88,97,101-4,110-2; 16:8,12,18,20-5,28-33,38,49,54-60,62,67,  
70-81  
Projet de loi C-202, 9:6-8,13,17-9,21-2,27,29,30-3; 10:6,10,15-6,19,  
21,23,26-7,29-39  
Projet de loi C-247, 17:5-6,11,17-8,22-8  
Projet de loi C-445, 18:36-45,49,53-7,60-6,72,75-81  
Projet de loi C-473, 18:36-45,49,53-7,60-6,72,75-81

**Milne, Hon. Lorna, Chairman of the Committee —Cont'd**

Bill S-10, 3:5,11,14-5; 4:4,10-2,14,18,20-1; 5:4-6,8,10-3,16-7,21,28;  
6:4-5,12-3,15,19; 7:5-8,12,17,19-20; 8:6-7  
Bill S-22, 18:16,22-3,27,31-2,34-6  
Organization meeting, 1:7-16

**Moore, Hon. Wilfred P.**

Bill C-2, 12:44; 13:18-9,53-6,64,66,89-92; 14:24,32-3,47,59-60  
Bill C-16, 20:25,27,50; 21:57-8,61-2,89,104; 22:20,52,78,88,105-6,  
114-5; 24:10,20,23-4  
Bill C-18, 19:15-6,22  
Bill C-23, 16:81  
Bill C-202, 9:16,22,33; 10:31,35,37  
Bill C-247, 17:18  
Bill C-445, 18:63,77-9  
Bill C-473, 18:63,77-9  
Bill S-2, 11:24,28,32  
Bill S-10, 4:7-8; 5:8,26-7; 6:22-3

**Murray, Hon. Lowell**

Bill C-2, 13:11,17-20,79-83; 14:19-20,25-6,32-3,35,48-53,63

**Nolin, Hon. Pierre Claude**

Bill C-2, 13:37; 14:22-3,28-35,57-9  
Bill C-16, 20:22-5,60-1,65-7; 21:124-6,128-9; 22:27,41,57-9,72-4,81;  
23:7-11,13,18,21-2; 24:12,16-7,22-5,29  
Bill C-202, 9:11-2,14-6,21-2; 10:34-9  
Bill C-445, 18:38-41,44,45-8,51,54,56,61-3  
Bill C-473, 18:38-41,44,45-8,51,54,56,61-3  
Bill S-2, 11:23-5,28,32  
Bill S-10, 3:12-3,15; 4:17; 6:17-9; 7:7,10,20  
Bill S-22, 18:32-4

**Oliver, Hon. Donald H.**

Bill C-2, 13:6,15-7,31-2,58,60,65,67; 14:12,20,24,31-2,42-5,61-2

**Pearson, Hon. Landon**

Bill C-2, 13:63-5; 14:56-7,74-5  
Bill C-16, 20:6-7,32,64,67,73,76; 21:58-61,94-5,122-4; 22:19-20,  
24,40,64-7,76,78,81-2; 23:15; 24:16  
Bill C-18, 19:12,22-5  
Bill C-23, 15:51-2,108-9  
Bill C-202, 9:22,29-30; 10:18-9,24,33  
Bill C-445, 18:43-4,59-60,76,81  
Bill C-473, 18:43-4,59-60,76,81  
Bill S-2, 11:27  
Bill S-10, 5:19-20; 6:25  
Bill S-22, 18:27-8  
Organization meeting, 1:13

**Pépin, Hon. Lucie**

Bill C-23, 15:17-8,30-1,44-5; 16:16,70

**Poy, Hon. Vivienne**

Bill C-2, 12:14-5; 13:61-3  
Bill C-16, 22:102-3; 24:4,18-9  
Bill C-23, 15:47-9  
Bill C-202, 9:12-3; 10:16-7,21-2  
Bill C-247, 17:20  
Bill C-445, 18:81  
Bill C-473, 18:81  
Bill S-2, 11:10,31  
Bill S-10, 3:14; 4:5-6,8-11; 5:21; 6:9-10; 7:15-6

**Prud'homme, Hon. Marcel**

Bill C-16, 20:40-2,50-1

**Milne, honorable Lorna, présidente du Comité —Suite**

Projet de loi S-2, 11:5,16-20,25,28,32-3  
Projet de loi S-10, 3:5,11,14-5; 4:4,10-2,14,18,20-1; 5:4-6,8,10-3,16-7,  
21,28; 6:4-5,12-3,15,19; 7:5-8,12,17,19-20; 8:6-7  
Projet de loi S-22, 18:16,22-3,27,31-2,34-6  
Réunion d'organisation, 1:7-16

**Moore, honorable Wilfred P.**

Projet de loi C-2, 12:44; 13:18-9,53-6,64,66,89-92; 14:24,32-3,47,  
59-60  
Projet de loi C-16, 20:25,27,50; 21:57-8,61-2,89,104; 22:20,52,78,88,  
105-6,114-5; 24:10,20,23-4  
Projet de loi C-18, 19:15-6,22  
Projet de loi C-23, 16:81  
Projet de loi C-202, 9:16,22,33; 10:31,35,37  
Projet de loi C-247, 17:18  
Projet de loi C-445, 18:63,77-9  
Projet de loi C-473, 18:63,77-9  
Projet de loi S-2, 11:24,28,32  
Projet de loi S-10, 4:7-8; 5:8,26-7; 6:22-3

**Murray, honorable Lowell**

Projet de loi C-2, 13:11,17-20,79-83; 14:19-20,25-6,32-3,35,48-53,63

**Nolin, honorable Pierre Claude**

Projet de loi C-2, 13:37; 14:22-3,28-35,57-9  
Projet de loi C-16, 20:22-5,60-1,65-7; 21:124-6,128-9; 22:27,41,57-9,  
72-4,81; 23:7-11,13,18,21-2; 24:12,16-7,22-5,29  
Projet de loi C-202, 9:11-2,14-6,21-2; 10:34-9  
Projet de loi C-445, 18:38-41,44,45-8,51,54,56,61-3  
Projet de loi C-473, 18:38-41,44,45-8,51,54,56,61-3  
Projet de loi S-2, 11:23-5,28,32  
Projet de loi S-10, 3:12-3,15; 4:17; 6:17-9; 7:7,10,20  
Projet de loi S-22, 18:32-4

**Oliver, honorable Donald H.**

Projet de loi C-2, 13:6,15-7,31-2,58,60,65,67; 14:12,20,24,31-2,42-5,  
61-2

**Pearson, honorable Landon**

Projet de loi C-2, 13:63-5; 14:56-7,74-5  
Projet de loi C-16, 20:6-7,32,64,67,73,76; 21:58-61,94-5,122-4;  
22:19-20,24,40,64-7,76,78,81-2; 23:15; 24:16  
Projet de loi C-18, 19:12,22-5  
Projet de loi C-23, 15:51-2,108-9  
Projet de loi C-202, 9:22,29-30; 10:18-9,24,33  
Projet de loi C-445, 18:43-4,59-60,76,81  
Projet de loi C-473, 18:43-4,59-60,76,81  
Projet de loi S-2, 11:27  
Projet de loi S-10, 5:19-20; 6:25  
Projet de loi S-22, 18:27-8  
Réunion d'organisation, 1:13

**Pépin, honorable Lucie**

Projet de loi C-23, 15:17-8,30-1,44-5; 16:16,70

**Poy, honorable Vivienne**

Projet de loi C-2, 12:14-5; 13:61-3  
Projet de loi C-16, 22:102-3; 24:4,18-9  
Projet de loi C-23, 15:47-9  
Projet de loi C-202, 9:12-3; 10:16-7,21-2  
Projet de loi C-247, 17:20  
Projet de loi C-445, 18:81  
Projet de loi C-473, 18:81  
Projet de loi S-2, 11:10,31  
Projet de loi S-10, 3:14; 4:5-6,8-11; 5:21; 6:9-10; 7:15-6

**Prud'homme, honorable Marcel**

Projet de loi C-16, 20:40-2,50-1

**Roche, Hon. Douglas James**

Bill C-23, 15:19-22

Bill S-2, 11:15-7

**Taylor, Hon. Nicholas W.**

Bill C-16, 20:29-31

**Wilson, Hon. Lois M.**

Bill C-16, 23:20

**Roche, honorable Douglas James**

Projet de loi C-23, 15:19-22

Projet de loi S-2, 11:15-7

**Taylor, honorable Nicholas W.**

Projet de loi C-16, 20:29-31

**Wilson, honorable Lois M.**

Projet de loi C-16, 23:20

**SUBJECTS****Bill C-2 – Canada Election Act**

Discussion, 12:6-53; 13:6-95; 14:7-89

**Bill C-7 – Act to amend the Criminal Records Act and to amend another Act in consequence**

Discussion, 2:13-31

**Bill C-16 – Citizenship of Canada Act**

Discussion, 20:6-77; 21:7-169; 22:6-125; 23:4-23; 24:4-30

**Bill C-18 – Act to amend the Criminal Code (impaired driving causing death and other matters)**

Discussion, 19:7-28

**Bill C-23 – Modernization of Benefits and Obligations Act**

Discussion, 15:8-112; 16:8-81

**Bill C-202 – Act to amend the Criminal Code (flight)**

Discussion, 9:4,6-33; 10:6-39

**Bill C-247 – Act to amend the Criminal Code and the Corrections and Conditional Release Act (cumulative sentences)**

Discussion, 17:5-28

**Bill C-445 – Act to change the name of the electoral district of**

Rimouski-Mitis

Discussion, 18:12-4,36-82

**Bill C-473 – Act to change the names of certain electoral districts**

Discussion, 18:12-4,36-82

**Bill S-2 – Medical Decisions Facilitation Act**

Discussion, 11:5-33

**Bill S-10 – Act to amend the National Defence Act, the DNA Identification Act and the Criminal Code**

Discussion, 3:5-15; 4:4-21; 5:4-28; 6:4-26; 7:5-20; 8:3-4,6-7

**Bill S-22 – Federal Law–Civil Law Harmonization Act, No. 1**

Discussion, 18:16-36

**Citizenship, Canadian**

Aboriginal agreements, grant of citizenship, power, 20:21-2; 24:13-6

Applications, pending, delays and retroactivity, 20:41-2; 22:40-1; 24:18

Children, international adoption, 20:9-10,17-8; 21:36-7,43-5,60-1,65-7

Citizen of the Commonwealth and British subject, 21:52-5

Commissioners, appointments and role, 20:12,14-5; 21:9,11,12,67, 109-10,117-8,138; 24:25-6

Dual citizenship, 21:58-9; 24:16

Language, request, 20:19-21; 21:56-7,121-2

Loss, prohibition, annulment or revocation

Acquisition at birth versus naturalization, 20:34-5,38-40,43,45,46,56, 76; 21:46-7,59-60,76,77-8,83,84-6,90,92-3,96,97-8,101-4,138-9, 140-1; 22:18-9,22,27-30,49-50

**SUJETS****Avantages sociaux et obligations, inclusion des conjoints de fait et des couples homosexuels**

Appui, groupes

Association du Barreau canadien, 16:25-33

Comité canadien d'action sur le statut de la femme, 15:89-91,107,111

Commission canadienne des droits de la personne, 16:33-8

Congrès du travail du Canada, 16:8-12,17-24

Égalité pour les gais et les lesbiennes, 15:83-6,103-7,109

Église unie du Canada, 15:58-60,62-4,66-71

Fondation en faveur de l'égalité des familles, 15:91-9,102,104,107, 108-10

Institut professionnel de la fonction publique du Canada, 16:12-21

Metropolitan Community Church of Toronto, 15:60-2,66-9,72

Autochtones, consultation, manque, inquiétudes, 15:11; 16:71-4,75-81

Droits issus de traités versus Charte, 15:72-83

Femmes autochtones, reconnaissance, besoin, 15:15-6; 16:74-5

Charte, tribunaux, égalité de traitement, principe, conformité, 15:8-9,12, 13-4,20,21,30-1,49,66,87-93; 16:9,10,13,15,18,31-2,49,71-2

Arrêts et décisions, référence, 15:9,14,23-6,40-2,50,53-4,86,92,101; 16:11,19,26,27,33,34,37,39,40,41,42,46,49,62,65-7,69-70

Discrimination, preuves et argumentation, manque, 16:39-43,44,50-4

Lois fédérales, application, répercussions, 15:11,27-30

Lois provinciales québécoises, exemples, 15:13,84,87,98-100,109-11

Conjoint et relation conjugale, termes, définition, 15:9-10,24-6,34-5, 45,53-5,56-7,69-72,74-6,85,86; 16:12,13,15,16-7,24,26-7,30,34-5, 42-3,49,53-5,64-71

Congés spéciaux, prestations médicales et dentaires, accès, 16:9-10,11

Dépendance, liens et relations, 15:12,17-8,35,42-3,65-6; 16:21,43-4, 47-8,55-6,58-61,66,67,69

Impôt sur le revenu, couverture, 15:10,11; 16:11

Lois provinciales, concordance, 15:10-1,14,49-50,62-3,84,87,107,108; 16:11,14,25-6,34,46,48-9

Mariage, signification juridique, 15:12,14-5,31-3,83,85,87,88,93-4, 100-5; 16:12-3,14-7,19,23-4,32,33,36-8,44,63-4,66-7,76-7

Contestation juridique, 15:21-2,26-7,31,32,51,93,94-8; 16:18-21,23, 27-31,35-6,45,61-3

Mariage versus union de fait, 15:36-8,40-1,43,46-7,52-3,86,108-11

Valeurs morales, inquiétudes, 15:19-21,22-3,35-6,38-9,43-4,45,47-52, 63-9,92; 16:41-2,45-6,55-6

Opposition, groupes

Alliance évangélique du Canada, 15:34-6,39,42-6,50-1,54-5

Coalition gaie et lesbienne du Québec, 15:86-8,94-5,99-101,106, 108-11

Femmes pour la vie, la foi et la famille, 15:38-40,47-9

Focus on the Family (Canada) Association, 15:36-44,47,51-3

Real Women of Canada, 16:38-56

Toronto District Muslim Education Assembly, 15:55-8,64-8

**Casiers judiciaires, délinquants réhabilités**

Agressions sexuelles d'enfants, emplois et bénévolat, dossiers, accès, consentement, 2:13-6,19-26

Empreintes digitales, 7:11-3

Libérations conditionnelles, demande et statistiques, 2:14,17-9,22

**Citoyenneté canadienne**

Accords autochtones, citoyenneté, attribution, pouvoir, 20:21-2; 24:13-6

Citoyen du Commonwealth et sujet britannique, 21:52-5

**Citizenship, Canadian — *Cont'd***

- Loss, prohibition, annulment or revocation — *Cont'd*
- Appeal, judiciary control, 20:13-4,43,46,53-4,56-60,62-3,64,68;  
21:23-4,26-9,31,32-3,48-50,64,67,68-72,75,76-7,82,83-4,88,89-91,  
93-5,98,99-101,111-3,115-7,126,132-7,141-2,144,149; 22:7,8-9,11,  
28,36-40,51-2,57-9,67,99-100,115,116-8; 23:22-3; 24:10-2,20,21
- Automatic loss, 20:33,47-50,52-3,60-1,72-3; 21:59-60,130-2,140;  
22:68,83-4,109-10,111-3; 24:6,18-9
- Compassionate issue, 20:10,19,44,57,62; 21:48,76,95-6,135,137;  
22:19-20,21,22-4,37,52-4
- Delays, 20:70-1; 21:22-7,28,38-9,49,69-70,71,72,73,116,148; 22:92;  
24:22-3
- Discretionary power versus court, 20:10,19,43-5,58,62,70-1; 21:39,  
47-50,67,72-3,82,86-8,91,94,110-1,112,113,114-5,122-3,125-9,133,  
135,136-7,145,148-9; 22:8,9,10-1,13-6,18-20,22,24-5,29,37,41,46,  
50-1,53-4,55-8,60,68-70,80-1,84-5,88,90-1,96,97,106-7,114,117;  
23:4-5,8,11-3,15,19-20; 24:29
- Immigration Act, link, 20:68-9; 21:33,47-8; 22:69,81-2,102-3
- International instrument, reference, 22:41-2; 23:20
- National security, provision, 21:77,95-8,103-4,127; 22:71,72,74,98;  
23:8,12,15; 24:22-5
- Notice of decision and grounds, 20:17,29; 21:77,81,84,88,92,111,114,  
115,126,131-2; 22:16-7,54-5,59,69,102,114-6,118-9; 23:13-4;  
24:20-1
- Power to reverse decision, 21:27,38-9,42-3,49,61-2,67; 22:67,70,  
72-3,122-5; 24:25
- Privative clause, 21:128-30,144-5; 22:57-9,97; 23:5,6-7,9,14-5,16-7
- Proof, burden, 20:29-32,44; 21:24,77,78-81,85,90,128,130,149-50;  
22:7-8,10,11-3,16-8,21-2,28-9,56,59-60; 24:20
- Public interest, 20:25-6,51,54,59,63-5,67-8,71,72; 21:29-32,50-2,67,  
69,72-3,77,88,98-9,125,126,127,129,139,142-7; 22:14,20-1,47-8,  
60-4,68-9,71-2,92-104,108-11,114; 23:4-11,13,16-22; 24:21-2
- Rights, loss, impact, 21:122-5,126,140-1; 23:21
- War crimes, crimes against humanity, hate monger or frauds, 20:10-1,  
16-7,23-5,45,46,51,63-8,74-5; 21:22-3,24,29-32,34-5,62-8,  
69,73,74-5,78-80,81,83-4,86,91-2,99,100,112,122-3,143-4,145-6,  
147-8,149; 22:32,37,48-9,53,55,61,67-8,69,76-80,87,91-2,98,101,  
103; 23:4; 24:24-5
- Oath of allegiance, formulation, concerns, 20:26-8,36-8,40-1,42,50-1;  
21:7-21; 22:25-8,31-6,41,43,82,88-90,93-4,104-6,107-8,109,119-22;  
24:9-10,26-9
- Offences, citizenship officials and people smuggling, 22:30,73-4
- Registrar of Canadian citizenship, role, 20:13; 22:84-5
- Regulations, 21:57-8,62
- Residency rules, physical, request, 20:9,15,40,41; 21:42,57,139-40
- Assignments abroad and business travelling, 21:37-8,41,58; 22:6-7,  
64-5,75-6
- Statelessness and children born abroad of Canadian parents, 20:32-3,  
47-50,52-3,54-5,57,60-2,72-4; 21:59-60,130-2,140; 22:70-1,75,76,  
83-4; 24:6,18-9
- Restoration, women born before 1947, 21:38,57
- Review Committee, 22:74; 24:22
- Senate, consultation, lack, 20:33-4; 22:85-8; 24:23
- Rights and responsibilities, Charter, link, 20:12-3,18,76-7; 21:45-6,112,  
118-21; 22:91; 24:12-3,16-7
- Nationality, distinction or link, 20:35-8,75-6,77; 21:18-20,55-6,108-9,  
110; 22:46
- Value, ceremonies and importance, 20:8-9,11,15-6,23,24,36,43;  
21:113-4; 22:32-4,35; 23:10
- Civic education, 20:12,14-5; 21:9,11,12,20-1,104-10,117-8,138

**Criminal records, pardoned offenders**

- Fingerprints, 7:11-3
- Parole board, pardons, application and data, 2:14,17-9,22
- Sexual offences against children, jobs and volunteer work, records,  
access, consent, 2:13-6,19-26

**DNA identification and National DNA data bank**

- Advisory Committee, role, members, 3:7; 4:7-8
- Constitutionality and Human Rights Charter, conformity, cases, 4:6-7,  
11,12,13,14,17; 6:7-8

**Citoyenneté canadienne — *Suite***

- Comité de surveillance, 22:74; 24:22
- Sénat, consultation, manque, 20:33-4; 22:85-8; 24:23
- Commissaires, nominations et rôle, 20:12,14-5; 21:9,11,12,67,109-10,  
117-8,138; 24:25-6
- Demandes en traitement, délais et rétroactivité, 20:41-2; 22:40-1; 24:18
- Double citoyenneté, 21:58-9; 24:16
- Droits et obligations, Charte, lien, 20:12-3,18,34,76-7; 21:45-6,112,  
118-21; 22:91; 24:12-3,16-7
- Nationalité, distinction ou lien, 20:35-8,75-6,77; 21:18-20,55-6,108-9,  
110; 22:46
- Enfants, adoption internationale, 20:9-10,17-8; 21:36-7,43-5,60-1,65-7
- Exigence linguistique, 20:19-21; 21:56-7,121-2
- Greffier de la citoyenneté canadienne, rôle, 20:13; 22:84-5
- Infractions, fonctionnaires et entrées illégales, 22:30,73-4
- Perte, refus, annulation ou révocation, procédures
- Acquisition à la naissance versus naturalisation, 20:34-5,38-40,43,45,  
46,56,76; 21:46-7,59-60,76,77-8,83,84-6,90,92-3,96,97-8,101-4,  
138-9,140-1; 22:18-9,22,27-30,49-50
- Appel, contrôle judiciaire, 20:13-4,43,46,53-4,56-60,62-3,64,68;  
21:23-4,26-9,31,32-3,48-50,64,67,68-72,75,76-7,82,83-4,88,89-91,  
93-5,98,99-101,111-3,115-7,126,132-7,141-2,144,149; 22:7,8-9,11,  
28,36-40,51-2,57-9,67,99-100,115,116-8; 23:22-3; 24:10-2,20,21
- Avis préalable et description des motifs, 20:17,29; 21:77,81,84,88,92,  
111,114,115,126,131-2; 22:16-7,54-5,59,69,102,114-6,118-9;  
23:13-4; 24:20-1
- Clause privative, 21:128-30,144-5; 22:57-9,97; 23:5,6-7,9,14-5,16-7
- Convention internationale, références, 22:41-2; 23:20
- Crimes de guerre, crimes contre l'humanité, propagande haineuse et  
fraude, invocation, 20:10-1,16-7,23-5,45,46,51,63-8,74-5;  
21:22-3,24,29-32,34-5,62-8,69,73,74-5,78-80,81,83-4,86,91-2,99,  
100,112,122-3,143-4,145-6,147-8,149; 22:32,37,48-9,53,55,61,  
67-8,69,76-80,87,91-2,98,101,103; 23:4; 24:24-5
- Délais, 20:70-1; 21:22-7,28,38-9,49,69-70,71,72,73,116,148; 22:92;  
24:22-3
- Droits, perte, conséquences, 21:122-5,126,140-1; 23:21
- Immigration, Loi, lien, 20:68-9; 21:33,47-8; 22:69,81-2,102-3
- Intérêt public, invocation, 20:25-6,51,54,59,63-5,67-8,71,72;  
21:29-32,50-2,67,69,72-3,77,88,98-9,125,126,127,129,139,142-7;  
22:14,20-1,47-8,60-4,68-9,71-2,92-104,108-11,114; 23:4-11,13,  
16-22; 24:21-2
- Perte automatique, 20:33,47-50,52-3,60-1,72-3; 21:59-60,130-2,140;  
22:68,83-4,109-10,111-3; 24:6,18-9
- Pouvoir discrétionnaire versus judiciaire, 20:10,19,43-5,58,62,70-1;  
21:39,47-50,67,72-3,82,86-8,91,94,110-1,112,113,114-5,122-3,  
125-9,133,135,136-7,145,148-9; 22:8,9,10-1,13-6,18-20,22,24-5,  
29,37,41,46,50-1,53-4,55-8,60,68-70,80-1,84-5,88,90-1,96,97,  
106-7,114,117; 23:4-5,8,11-3,15,19-20; 24:29
- Preuves, fardeau, 20:29-32,44; 21:24,77,78-81,85,90,128,130,149-50;  
22:7-8,10,11-3,16-8,21-2,28-9,56,59-60; 24:20
- Raisons humanitaires, 20:10,19,44,57,62; 21:48,76,95-6,135,137;  
22:19-20,21,22-4,37,52-4
- Révision, 21:27,38-9,42-3,49,61-2,67; 22:67,70,72-3,122-5; 24:25
- Sécurité nationale, invocation, 21:77,95-8,103-4,127; 22:71,72,74,98;  
23:8,12,15; 24:22-5
- Règlements, 21:57-8,62
- Réintégration, femmes nées avant 1947, 21:38,57
- Résidence, délai, exigence, 20:9,15,40,41; 21:42,57,139-40
- Affections et voyages d'affaires à l'étranger, 21:37-8,41,58; 22:6-7,  
64-5,75-6
- Apatridie et enfants nés à l'étranger de citoyens canadiens, 20:32-3,  
47-50,52-3,54-5,57,60-2,72-4; 21:59-60,130-2,140; 22:70-1,75,76,  
83-4; 24:6,18-9
- Serment d'allégeance, libellé, craintes, 20:26-8,36-8,40-1,42,50-1;  
21:7-21; 22:25-8,31-6,41,43,82,88-90,93-4,104-6,107-8,109,119-22;  
24:9-10,26-9
- Valeur, cérémonie et importance, 20:8-9,11,15-6,23,24,36,43;  
21:113-4; 22:32-4,35; 23:10
- Instruction civique, 20:12,14-5; 21:9,11,12,20-1,104-10,117-8,138

**DNA identification and National DNA data bank —Cont'd**

- Court and data bank order, warrants, *ex parte*, 3:7; 4:6-7,19-20; 6:7
- Fingerprints, collecting simultaneously, 5:4-5,10; 6:14-7,23-6
- Use and retaining, consent and privacy, 6:19-23,25; 7:5-6,8-20
- Funding, implementation and operating costs, 4:13-4
- Military justice, compatibility, inclusion, 3:6; 4:5; 5:7-8,21-2,23-5
- Civilian authorities, collaboration and liaison, 5:8-9,17-9,21,22-3,27-8
- DNA identification, use, case, 5:5-7,9-10,18,22,25
- Extraterritorial jurisdiction, 5:7,12-3,18-21; 6:9,10-1
- Not guilty by mental disorder, 4:17-8
- Offences, categories, 3:12-4; 4:18-9; 5:8,10-1,12,18; 7:7,13-4
- Samples, security, concerns, 5:8,11-2,25-7,28
- Service, structure and responsibilities, 5:13-7
- Warrant and orders, judges, mandate, concerns, 3:10-1; 5:22,24; 6:6-13
- Offences, primary and secondary, categories, 3:12-4; 6:7-8,12-3; 7:7-8, 18-9
- Retroactivity, people in jail, 4:8-9
- Review, monitoring, annual report, 3:6-7,9; 4:11-3
- RCMP, annual report, DNA case law, review, 5:4-5,10; 6:4-5,13; 7:5
- Samples, collection
  - Legal counsel, protection, access, 6:17-9
  - Police representatives from across the country, role, 3:9-10
  - Technology used, 3:15; 4:15-6,20-1
- Security, codes, transporting, storage, 3:12,14; 5:11-2,25-7
- Criminals, plea-bargaining, 4:10-1,16-7
- Profiles, use or misuse, limitations, 3:7,8-9,12,14-5; 4:14-6; 7:15-6
- Young offenders, 4:5-6; 6:18-9

**Election**

- Candidates, 12:9,15,34
  - Finances, deposit, expenses, reimbursement, 12:28,30-1,37,38; 13:7,8, 15-6,21,27,33-4,78; 14:9-10,13,15,18-9,39-40
  - Right to access buildings, 12:9-15,34,35-6
  - Coming into force, 13:12-3; 14:63-4
- Election advertising, limitation, 12:21-2
  - Advertising posters, location, concerns, 12:18-21,35; 13:6-7
  - Broadcast time, inequity, 13:45,46-7,55-6
  - Third party advertising, expenses, spending limit, 12:25-7,38-9,44; 13:15-7,24,25-7,28-30,32-3,34-6,37-8,74,75-6,82-3,86-9,91-3; 14:7-9,11-3,14-8,22-3,36-45,68,73-4
- Electoral districts, United States, comparison, 14:79-82
- Electoral districts, names, changes, 18:12-4,36-7
- Broadview—Greenwood, 18:58-9,62-3,65-6,69-72,74-7
- Choice, geography and history basis, 18:38-9,39-40,42-5,46,47,48,49, 50-6,57,58,59,60-3,65-6,71-7
- Electors, consultation, 18:40-1,44,45-50,53,59,60,62,75-6
- Names, length, 18:37-8,39,44,45,52,54,57,63-5
- Ontario, 18:40,43-4,55,56-61,62-3,65-6,69-72
- Rimouski—Mitis, 18:47-8,66-9,72-4
- Inmates, voting right, 13:7,8-9; 14:56-7,77-9
- Offences, illegal practices and corrupt practices, 12:12-3,31-2
  - Commissioner of Canada Elections, role, 12:39-40; 13:10,11
  - False statement concerning candidates, 12:44-5; 13:10-1,18-20
- Opinion surveys, limitations, 12:22-5,39,40-1,45-8; 13:6,8,26-7,29, 30-1,63-4,67,85; 14:46-8
- Opposition, reasons, 13:20-2,24-5,27-8,39-69; 14:7-26
  - Environment Voters, structure, strategies and role, 13:70-95
- Political parties, financial administration, 13:20-1,24-5,44-6,57-9,63, 88-9; 14:8,19-22,23-4,61-2,63,64-8
  - Donor, name and amount, disclosure, 12:29,30-1,36,37,51-3; 13:23, 31-2,36-7,47-8,62-3,82; 14:14,24-5,41-2,65,68-70,74-7
  - Financial reports, 12:29-30,36; 13:81-2
  - Riding associations, loopholes, 14:26-35,57-9
  - Senators, parties, financial contribution and ethics, 14:66,70-3
  - Smaller parties, inequity, 13:44,48-9,52,53-61,65-6,68,84,93-4; 14:11
  - Suspension, less than 50 candidates, 12:28-9,37-8,41-4; 13:7,24,26,42, 59-60; 14:78-9
  - Tax credit, 12:29,37,51; 14:9
- Political parties, registration, names, 14:60-1

**Conduite avec facultés affaiblies causant la mort**

- Drogue, sang, échantillon, prélèvement, télémandat, 19:7,8-9,10-2
- Peine maximale, détermination, 19:7,8,9,23-7
- Appui, groupes, 19:10,13-21,22-3
- Statistiques, 19:13,15-6,20,21-2,25-6
- Véhicules à moteur, description, 19:8,9-10,12

**Droit fédéral et droit civil de la province de Québec, harmonisation**

- Droit et traités internationaux, 18:18-9,27-8,31-2,34-5
- Terminologie, version linguistique, reflet, consultation, 18:16-8,19-21, 22-3
- Caractère unique de la société québécoise, craintes, 18:25-7,29-30
- Conflit, prédominance, 18:19,21-2,24-5
- Technique employée et plan pratique, 18:23-4,28-9,30-1,32-4,35-6

**Élections**

- Candidats, 12:9,15,34
  - Droits d'accès des immeubles et résidences, 12:9-15,34,35-6
  - Finances, dépôt, dépenses, remboursement, 12:28,30-1,37,38; 13:7,8, 15-6,21,27,33-4,78; 14:9-10,13,15,18-9,39-40
- Circonscriptions électorales, États-Unis, comparaison, 14:79-82
- Circonscriptions électorales, noms, changements, 18:12-4,36-7
- Broadview—Greenwood, 18:58-9,62-3,65-6,69-72,74-7
- Choix, critères géographiques et historiques, 18:38-9,39-40,42-5,46, 47,48,49,50-6,57,58,59,60-3,65-6,71-7
- Électeurs, consultation, 18:40-1,44,45-50,53,59,60,62,75-6
- Noms, longueur, 18:37-8,39,44,45,52,54,57,63-5
- Ontario, 18:40,43-4,55,56-61,62-3,65-6,69-72
- Rimouski—Mitis, 18:47-8,66-9,72-4
- Détenus, droit de vote, 13:7,8-9; 14:56-7,77-9
- Directeurs de scrutin
  - Droit de vote, 12:7-8,33-4; 14:56
  - Nomination, favoritisme, allégations, 13:21-2,24,25; 14:10,55-6
- Entrée en vigueur, 13:12-3; 14:63-4
- Femmes, participation, motivation, manque, 13:21,33-4
- Infractions, actes illégaux et manœuvres frauduleuses, 12:12-3,31-2
- Commissaire aux élections fédérales, rôle, 12:39-40; 13:10,11
- Fausse déclarations concernant les candidats, 12:44-5; 13:10-1,18-20
- Lois connexes, inclusion, modernisation, 12:7,33
- Opposition, raisons, 13:20-2,24-5,27-8,39-69; 14:7-26
  - Environment Voters, structure, stratégies et rôle, 13:70-95
- Partis politiques, enregistrement, noms, 14:60-1
- Partis politiques, gestion financière, 13:20-1,24-5,44-6,57-9,63,88-9; 14:8,19-22,23-4,61-2,63,64-8
  - Association de comtés, lacunes, 14:26-35,57-9
- Crédits d'impôt, 12:29,37,51; 14:9
- Donateurs et bailleurs de fonds, divulgation, 12:29,30-1,36,37,51-3; 13:23,31-2,36-7,47-8,62-3,82; 14:14,24-5,41-2,65,68-70,74-7
- Petits partis, iniquité, 13:44,48-9,52,53-61,65-6,68,84,93-4; 14:11
- Rapports financiers, 12:29-30,36; 13:81-2
- Sénateurs, partis, caisse, contribution et éthique, 14:66,70-3
- Suspension, moins de 50 candidats, 12:28-9,37-8,41-4; 13:7,24,26,42, 59-60; 14:78-9
- Publicité électorale, limitation, 12:21-2
  - Affiches électorales, localisation, craintes, 12:18-21,35; 13:6-7
  - Faites par des tiers, dépenses, plafonds, 12:25-7,38-9,44; 13:15-7,24, 25-7,28-30,32-3,34-6,37-8,74,75-6,82-3,86-9,91-3; 14:7-9,11-3, 14-8,22-3,36-45,68,73-4
  - Temps d'antenne, répartition, injustice, 13:45,46-7,55-6
- Registre des électeurs, fiabilité, 14:48-52,54-5,62-3
- Inscription le jour du scrutin, 12:17; 14:53
- Recensement, méthode, 14:52-4
- Représentation proportionnelle, besoin, 13:46-7,48,49-53,56,64-5,69, 77-8; 14:10
  - Versus système actuel, 13:74-5,77,80-2,85-6,88; 14:26
- Scrutin et jour du scrutin
  - Bulletin de vote, 13:13-5
  - Bureau de scrutin, personnes admises, observateurs, 12:16-7,32
  - Électeurs, assistance accordée, 12:17-8,34; 13:15
  - Heures de scrutin, 12:15-6,34-5
  - Surveillance, Sénat, rôle, 12:8,9,49-51; 13:17-8; 14:84-8

**Election —Cont'd**

- Proportional representation, need, 13:46-7,48,49-53,56,64-5,69,77-8; 14:10
- Versus actual electoral system, 13:74-5,77,80-2,85-6,88; 14:26
- Register of electors, reliability, 14:48-52,54-5,62-3
- Enumeration system, 14:52-4
- Polling day registration, 12:17; 14:53
- Related acts, inclusion, updating, 12:7,33
- Returning officers
  - Appointments, patronage, allegations, 13:21-2,24,25; 14:10,55-6
  - Voting right, 12:7-8,33-4; 14:56
- Voting and polling day
  - Ballot, 13:13-5
  - Electors, assistance provided, 12:17-8,34; 13:15
  - Electronic voting, 12:8; 13:22; 14:10; 18:37
  - Polling station, who may be present, observers, 12:16-7,32
  - Supervision, Senate, role, 12:8,9,49-51; 13:17-8; 14:84-8
  - Voting hours, 12:15-6,34-5
- Women, participation, incentives, lack, 13:21,33-4

**Federal law and civil law of the Province of Quebec, harmonization**

- International law and treaties, 18:18-9,27-8,31-2,34-5
- Terminology, language version, reflect, need, 18:16-8,19-21,22-3
- Conflict, predominance, 18:19,21-2,24-5
- Technique used and practical level, 18:23-4,28-9,30-1,32-4,35-6
- Unique character of Quebec society, concerns, 18:25-7,29-30

**Flight**

- Accidents, victims, data, 9:31-3; 10:7,10,12,13,14,16
- Constitutionality and human rights, conformity, 9:9-10
- Driver licence, education, need, 9:30-1; 10:15,20-2
- Imprisonment, punishment, term, concerns, 9:7,8-9,19-22,25-8; 10:11,12-3,25-7,28-30,31,35-7,38
- Liability, proof, burden, reverse, 9:12-6,24-5,27,28-31; 10:8,11,21-2,29,30-1
- Motor vehicles, description, 9:10-2; 10:19-20,23-5,27,28,31-4
- Police pursuits, influence, 10:8,13-4,15,16-7,18-9,21,23
- Rationale and support, 9:6-8,22-4; 10:6-11,20
- Legal void, 10:11-2,17-8,22-3,27-8
- Wording used, argumentation, 9:10-3,15,16-9,22,26; 10:24-5,27,28,31-2,34-5
- Young offenders, 9:29-30; 10:13-5,16-7
- Drinking problem, 10:15-6

**Health care system**

- Medical decisions regarding life-sustaining treatments and controlling of pain, health care providers, protection, scope, 11:5-7,8-12,17-20,30-1
- Medical practices, assisted suicide and euthanasia, legal void, 11:15-6,19-22,25-9
- Provincial jurisdiction, concerns, 11:7,8,12-5,23
- Treatment, withdrawing, consent and proxy, 11:7-8,9,14,20,22-5,29-30,31-3

**Impaired driving causing death**

- Drug impairment, blood sample, telewarrant, 19:7,8-9,10-2
- Motor vehicles, description, 19:8,9-10,12
- Sentencing, maximum penalty, 19:7,8,9,23-7
- Support, groups, 19:10,13-21,22-3
- Statistics, 19:13,15-6,20,21-2,25-6

**Sentences, cumulative**

- Multiple and repeated offences, appropriate sentencing, need, 17:6,7-10,21-2
- Constitutionality, 17:9,11-4,16-8,24
- Ministerial responsibility, 17:24-6
- Parole, judicial discretion, 17:10-1,14-6,17,18-21,22-3,26-8
- Sex offenders, 17:6-7,10,11,16,21

**Élections —Suite**

- Scrutin et jour du scrutin —Suite
- Vote électronique, 12:8; 13:22; 14:10; 18:37
- Sondages d'opinions, limitation, 12:22-5,39,40-1,45-8; 13:6,8,26-7,29,30-1,63-4,67,85; 14:46-8
- Empreintes génétiques (ADN), banque nationale de données génétiques**
  - Comité consultatif, rôle, membres, 3:7; 4:7-8
  - Constitutionnalité et droits de la personne, conformité, décisions légales, 4:6-7,11,12,13,14,17; 6:7-8
  - Échantillons, prélèvement
    - Avocat, protection, accès, recours, 6:17-9
    - Corps policiers de tout le pays, rôles, 3:9-10
    - Technologie utilisée, 3:15; 4:15-6,20-1
  - Empreintes digitales, prélèvement simultanément, 5:4-5,10; 6:14-7,23-6
  - Utilisation et conservation, consentement et vie privée, 6:19-23,25; 7:5-6,8-20
  - Financement, coûts de mise en œuvre et de fonctionnement, 4:13-4
  - Infractions primaires, secondaires, catégories répertoriées, 3:12-4; 6:7-8,12-3; 7:7-8,18-9
  - Système rétroactif, personnes emprisonnées, 4:8-9
- Jeunes contrevenants, 4:5-6; 6:18-9
- Justice militaire, compatibilité et inclusion, 3:6; 4:5; 5:7-8,21-2,23-5
- Autorités civiles, échange et liaison, 5:8-9,17-9,21,22-3,27-8
- Échantillons, sécurité, 5:8,11-2,25-7,28
- Empreintes génétiques, recours, cas, 5:5-7,9-10,18,22,25
- Infractions, catégories, 3:12-4; 4:18-9; 5:8,10-1,12,18; 7:7,13-4
- Juridiction extraterritoriale, 5:7,12-3,18-21; 6:9,10-1
- Mandat et ordonnance, juges, craintes, 3:10-1; 5:22,24; 6:6-13
- Non responsabilité pour cause d'aliénation, 4:17-8
- Services, structure et responsabilités, 5:13-7
- Ordonnance et mandat, procédures *ex parte*, 3:7,10-1; 4:6-7,19-20; 6:7
- Révision, surveillance, rapport annuel, 3:6-7,9; 4:11-3
- GRC, rapport annuel, décisions judiciaires, examen, 5:4-5,10; 6:4-5,13; 7:5
- Sécurité, encodage, transport, stockage, 3:12,14; 5:11-2,25-7
- Criminels, marchandage de plaidoyer, 4:10-1,16-7
- Profils, usage illégal, limitation, 3:7,8-9,12,14-5; 4:14-6; 7:15-6

**Fuite, délit**

- Accidents, victimes, statistiques, 9:31-3; 10:7,10,12,13,14,16
- Constitutionnalité et droits de la personne, conformité, 9:9-10
- Incarcération, peine, détermination, inquiétudes, 9:7,8-9,19-22,25-8; 10:11,12-3,25-7,28-30,31,35-7,38
- Jeunes contrevenants, 9:29-30; 10:13-5,16-7
- Alcool, consommation, 10:15-6
- Libellé, définition et terme employé, argument, 9:10-3,15,16-9,22,26; 10:24-5,27,28,31-2,34-5
- Permis, éducation et préparation théorique, besoin, 9:30-1; 10:15,20-2
- Poursuites policières, influence, 10:8,13-4,15,16-7,18-9,21,23
- Raison d'être et appuis, 9:6-8,22-4; 10:6-11,20
- Vide juridique, 10:11-2,17-8,22-3,27-8
- Responsabilité, preuve, fardeau, renversement, 9:12-6,24-5,27,28-31; 10:8,11,21-2,29,30-1
- Véhicules à moteurs, descriptions, 9:10-2; 10:19-20,23-5,27,28,31-4

**Peines consécutives**

- Crimes multiples et récidive, peine appropriée, besoin, 17:6,7-10,21-2
- Agresseurs sexuels, 17:6-7,10,11,16,21
- Constitutionnalité, 17:9,11-4,16-8,24
- Libération conditionnelle, juge, discrétion, 17:10-1,14-6,17,18-21,22-3,26-8
- Responsabilité ministérielle, 17:24-6

**Projet de loi C-2 – Loi électorale du Canada**

- Discussion, 12:6-53; 13:6-95; 14:7-89

**Projet de loi C-7 – Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire et une autre loi en conséquence**

- Discussion, 2:13-31

**Social benefits and obligations, extension to common-law and same-sex couples**

Aboriginal peoples, consultation, lack, concerns, 15:11; 16:71-4,75-81  
 Aboriginal women, recognition, need, 15:15-6; 16:74-5  
 Treaty rights versus Charter, 15:72-83  
 Charter, courts, equal treatment, principle, conformity, 15:8-9,12,13-4, 20,21,30-1,49,66,87-93; 16:9,10,13,15,18,31-2,49,71-2  
 Cases, reference, 15:9,14,23-6,40-2,50,53-4,86,92,101; 16:11,19,26, 27,33,34,37,39,40,41,42,46,49,62,65-7,69-70  
 Discrimination, evidences and argumentation, lack, 16:39-43,44,50-4  
 Federal laws, implementation, impact, 15:11,27-30  
 Quebec, provincial laws, examples, 15:13,84,87,98-100,109-11  
 Conjugal relationship and spouse, term, definition, 15:9-10,24-6,34-5, 45,53-5,56-7,69-72,74-6,85,86; 16:12,13,15,16-7,24,26-7,30,34-5, 42-3,49,53-5,64-71  
 Special leave, medical and dental benefits, access, 16:9-10,11  
 Dependency, relationships, 15:12,17-8,35,42-3,65-6; 16:21,43-4,47-8, 55-6,58-61,66,67,69  
 Income tax, inclusion, 15:10,11; 16:11  
 Marriage, legal meaning, definition, 15:12,14-5,31-3,83,85,87,88,93-4, 100-5; 16:12-3,14-7,19,23-4,32,33,36-8,44,63-4,66-7,76-7  
 Court, challenge, 15:21-2,26-7,31,32,51,93,94-8; 16:18-21,23,27-31, 35-6,45,61-3  
 Marriage versus other relationship, 15:36-8,40-1,43,46-7,52-3,86, 108-11  
 Moral value, concerns, 15:19-21,22-3,35-6,38-9,43-4,45,47-52,63-9, 92; 16:41-2,45-6,55-6  
 Opposition, groups  
 Coalition gaie et lesbienne du Québec, 15:86-8,94-5,99-101,106, 108-11  
 Evangelical Fellowship of Canada, 15:34-6,39,42-6,50-1,54-5  
 Focus on the Family (Canada) Association, 15:36-44,47,51-3  
 Real Women of Canada, 16:38-56  
 Toronto District Muslim Education Assembly, 15:55-8,64-8  
 Women for Life, Faith and Family, 15:38-40,47-9  
 Provincial law, concordance, 15:10-1,14,49-50,62-3,84,87,107,108; 16:11,14,25-6,34,46,48-9  
 Support, groups  
 Canadian Bar Association, 16:25-33  
 Canadian Human Rights Commission, 16:33-8  
 Canadian Labour Congress, 16:8-12,17-24  
 Equality for Gays and Lesbians Everywhere, 15:83-6,103-7,109  
 Foundation for Equal Families, 15:91-9,102,104,107,108-10  
 Metropolitan Community Church of Toronto, 15:60-2,66-9,72  
 National Action Committee on the Status of Women, 15:89-91,107,111  
 Professional Institute of the Public Service of Canada, 16:12-21  
 United Church of Canada, 15:58-60,62-4,66-71

**WITNESSES AND ADVISERS**

**Aimers, John**, Dominion Chairman, Monarchist League of Canada  
 Bill C-16, 21:7-21

**Ali, Mobarak**, Toronto District Muslim Education Assembly  
 Bill C-23, 15:56-8,64-8

**Aliweiji, Jihad**, Executive Director, Canadian Arab Federation  
 Bill C-16, 21:76-7,83

**Audcent, Mark**, Law Clerk and Parliamentary Counsel, House of Commons  
 Bill C-202, 9:18-9

**Bellemare, Eugène** (Personal presentation)  
 Bill C-445, 18:56,60-1  
 Bill C-473, 18:56,60-1

**Benoit, Leon** (Personal presentation)  
 Bill C-16, 22:29-30,40-1

**Projet de loi C-16** – Loi sur la citoyenneté canadienne  
 Discussion, 20:6-77; 21:7-169; 22:6-125; 23:4-23; 24:4-30

**Projet de loi C-18** – Loi modifiant la Loi sur le Code criminel (conduite avec facultés affaiblies causant la mort et autres matières)  
 Discussion, 19:7-28

**Projet de loi C-23** – Loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations  
 Discussion, 15:8-112; 16:8-81

**Projet de loi C-202** – Loi modifiant la Loi sur le Code criminel (fuite)  
 Discussion, 9:4,6-33; 10:6-39

**Projet de loi C-247** – Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (peines consécutives)  
 Discussion, 17:5-28

**Projet de loi C-445** – Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski-Mitis  
 Discussion, 18:12-4,36-82

**Projet de loi C-473** – Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales  
 Discussion, 18:12-4,36-82

**Projet de loi S-2** – Loi facilitant la prise de certaines décisions médicales  
 Discussion, 11:5-33

**Projet de loi S-10** – Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques et le Code criminel  
 Discussion, 3:5-15; 4:4-21; 5:4-28; 6:4-26; 7:5-20; 8:3-4,6-7

**Projet de loi S-22** – Loi d'harmonisation n°1 du droit fédéral avec le droit civil  
 Discussion, 18:16-36

**Soins de santé**

Décisions médicales relatives aux traitements de survie et au traitement de la douleur, soignants, protection, portée, 11:5-7,8-12,17-20,30-1  
 Compétences provinciales, inquiétudes, 11:7,8,12-5,23  
 Pratiques médicales établies, suicides assistés et euthanasie, vide juridique, 11:15-6,19-22,25-9  
 Traitement, interruption, consentement et mandataire, 11:7-8,9,14,20, 22-5,29-30,31-3

**TÉMOINS ET CONSEILLERS**

**Aimers, John**, président du Dominion, Ligue monarchiste du Canada  
 Projet de loi C-16, 21:7-21

**Ali, Mobarak**, Toronto District Muslim Education Assembly  
 Projet de loi C-23, 15:56-8,64-8

**Aliweiji, Jihad**, directeur exécutif, Fédération canado-arabe  
 Projet de loi C-16, 21:76-7,83

**Audcent, Mark**, légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes  
 Projet de loi C-202, 9:18-9

**Bellemare, Eugène** (présentation personnelle)  
 Projet de loi C-445, 18:56,60-1  
 Projet de loi C-473, 18:56,60-1

**Benoit, Leon** (présentation personnelle)  
 Projet de loi C-16, 22:29-30,40-1

- Bercovitch, Joan**, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association  
Bill C-23, 16:25
- Best, Stephen**, Director, Environment Voters  
Bill C-2, 13:70-89,92-5
- Bigras, Bernard** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:47  
Bill C-473, 18:47
- Bisson, Alain**, Senior General Counsel, Civil Code Section, Justice Department  
Bill S-22, 18:23-5,33
- Blake, Raymond**, Director, Saskatchewan Institute of Public Policy  
Bill C-16, 21:108-10,114,119,122
- Boudria, Hon. Don**, Leader of the Government, House of Commons  
Bill C-2, 12:32-53
- Bourgeois, Louis-Philippe**, Deputy Director General, Bloc québécois  
Bill C-2, 13:20-3,30,33-4,36
- Braen, André**, Professor, University of Ottawa  
Bill C-16, 21:110-7,120,122-33; 23:4-22
- Brousseau, Carole**, Counsel, Secretary, Cultural Communities Committee, Quebec Bar Association  
Bill C-16, 21:36
- Bryden, John** (Personal presentation)  
Bill C-16, 22:25-7,31-6,41-2  
Bill C-445, 18:55,60  
Bill C-473, 18:55,60
- Campbell, Mary**, Director, Corrections Policy Division, Corrections Directorate, Office of the Solicitor General of Canada  
Bill C-7, 2:15-6,21,24-5
- Caplan, Hon. Elinor**, Minister of Citizenship and Immigration  
Bill C-16, 20:8-51; 22:90-119
- Carstairs, Hon. Sharon**, Senator  
Bill S-2, 11:5-33
- Chipeur, Gerald D.**, Counsel, MM Fraser, Milner, Casgrain  
Bill C-247, 17:13-6,18,22
- Clancy, Bill**, Policy Analyst, Policing and Law Enforcement Directorate, Office of the Solicitor General of Canada  
Bill S-10, 6:20
- Clément, Ghyslaine**, Inspector, Officer in Charge, Canadian Criminal Records Information Services, Information and Identification Services Directorate, Royal Canadian Mounted Police  
Bill S-10, 7:11-3,15,17,19-20
- Cohen, Stanley**, Senior Legal Counsel, Human Rights Law Section, Justice Department  
Bill S-10, 4:4,6-7,20-1
- Corbett, David**, Legal Counsel, Foundation for Equal Families  
Bill C-23, 15:91-9,102,104,107,108-10
- Côté, Bernard** (Personal presentation)  
Bill C-2, 14:26-35
- Couture, Denis**, Director of Defence Counsel Services, Office of the Judge Advocate General, Operations, National Defence Department  
Bill S-10, 5:5-13
- Bercovitch, Joan**, Affaires juridiques et gouvernementales, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-23, 16:25
- Best, Stephen**, directeur, Environment Voters  
Projet de loi C-2, 13:70-89,92-5
- Bigras, Bernard** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:47  
Projet de loi C-473, 18:47
- Bisson, Alain**, avocat général principal, Section du code civil, ministère de la Justice  
Projet de loi S-22, 18:23-5,33
- Blake, Raymond**, directeur, Saskatchewan Institute of Public Policy  
Projet de loi C-16, 21:108-10,114,119,122
- Boudria, honorable Don**, leader du gouvernement, Chambre des communes  
Projet de loi C-2, 12:32-53
- Bourgeois, Louis-Philippe**, sous-directeur général, Bloc québécois  
Projet de loi C-2, 13:20-3,30,33-4,36
- Braen, André**, professeur, Université d'Ottawa  
Projet de loi C-16, 21:110-7,120,122-33; 23:4-22
- Brousseau, Carole**, avocate, secrétaire, Comité sur les communautés culturelles, Barreau du Québec  
Projet de loi C-16, 21:36
- Bryden, John** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-16, 22:25-7,31-6,41-2  
Projet de loi C-445, 18:55,60  
Projet de loi C-473, 18:55,60
- Campbell, Mary**, directrice, Politiques correctionnelles, Direction générale des affaires correctionnelles, Bureau du Solliciteur général du Canada  
Projet de loi C-7, 2:15-6,21,24-5
- Caplan, honorable Elinor**, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration  
Projet de loi C-16, 20:8-51; 22:90-119
- Carstairs, honorable Sharon**, sénateur  
Projet de loi S-2, 11:5-33
- Chipeur, Gerald D.**, conseiller juridique, MM Fraser, Milner, Casgrain  
Projet de loi C-247, 17:13-6,18,22
- Clancy, Bill**, analyste de politique, Direction générale de la police et de l'application de la loi, Bureau du solliciteur général du Canada  
Projet de loi S-10, 6:20
- Clément, Ghyslaine**, inspecteur, officier responsable, Services d'information des casiers judiciaires canadiens, Services d'information et d'identité judiciaires, Gendarmerie royale du Canada  
Projet de loi S-10, 7:11-3,15,17,19-20
- Cohen, Stanley**, avocat-conseil principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice  
Projet de loi S-10, 4:4,6-7,20-1
- Corbett, David**, conseiller juridique, Fondation en faveur de l'égalité des familles  
Projet de loi C-23, 15:91-9,102,104,107,108-10
- Côté, Bernard** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-2, 14:26-35

- Crête, Paul** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:47-8,50-1  
Bill C-473, 18:47-8,50-1
- Czolij, Eugene**, National President, Ukrainian-Canadian Congress  
Bill C-16, 21:80-3,86-90
- DeMontigny, Yves**, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law, Justice Department  
Bill S-22, 18:26,35
- Dench, Janet**, Executive Director, Canadian Council of Refugees  
Bill C-16, 20:52-3,63-6,69,71-4,77
- Desrochers, Odina** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:46,53  
Bill C-473, 18:46,53
- Di Carlo, Anna**, Secretary, Marxist-Leninist Party of Canada  
Bill C-2, 13:39-41,52-8,63,66,69
- Diehl, Sally**, Research Officer and Compensation Analyst, Professional Institute of the Public Service of Canada  
Bill C-23, 16:16,21
- Dion, Mario**, Associate Deputy Minister, Civil Law and Corporate Management, Justice Department  
Bill S-22, 18:21-2,33-5
- Doody, Peter**, Counsel, Ukrainian-Canadian Congress  
Bill C-16, 21:83-5,87-8
- Doyle, William**, Co-Chair, Church in Society Co-ordinating Group, United Church of Canada  
Bill C-23, 15:58-60,62-4,66-71
- Duquette, Sylvia**, Counsel, Native Law Section, Justice Department  
Bill C-23, 16:72,75
- El-Sayed, Ibrahim**, President, Toronto District Muslim Education Assembly  
Bill C-23, 15:55-6
- Epp Buckingham, Janet**, Evangelical Fellowship of Canada  
Bill C-23, 15:34-6,39,42-6,50-1,54-5
- Fairley, Paul**, Director, Congregational Life, Metropolitan Community Church of Toronto  
Bill C-23, 15:60-2,66-9,72
- Falardeau-Ramsay, Michelle**, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission  
Bill C-23, 16:33-8
- Figueroa, Miguel**, Party Leader, Communist Party of Canada  
Bill C-2, 13:41-3,51,53,56,62-3,68-9
- Fisher, John**, Executive Director, Equality for Gays and Lesbians Everywhere  
Bill C-23, 15:84-6,103-6
- Fourney, Ron**, Research Scientist, DNA Methods and Data Bank, Central Forensic Laboratory, Royal Canadian Mounted Police  
Bill S-10, 4:4,8,13-7
- Fraser, Lee**, Officer in Charge, Forensic Identification Services, Royal Canadian Mounted Police  
Bill S-10, 4:10-1
- Freeman, Aaron**, Board Member, Democracy Watch  
Bill C-2, 14:64-77
- Couture, Denis**, directeur du Service d'avocat de la Défense, Bureau du juge-avocat général, Opérations, ministère de la Défense nationale  
Projet de loi S-10, 5:5-13
- Crête, Paul** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:47-8,50-1  
Projet de loi C-473, 18:47-8,50-1
- Czolij, Eugene**, président national, Congrès ukrainien canadien  
Projet de loi C-16, 21:80-3,86-90
- DeMontigny, Yves**, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, Droit public, ministère de la Justice  
Projet de loi S-22, 18:26,35
- Dench, Janet**, directrice générale, Conseil canadien pour les réfugiés  
Projet de loi C-16, 20:52-3,63-6,69,71-4,77
- Desrochers, Odina** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:46,53  
Projet de loi C-473, 18:46,53
- Di Carlo, Anna**, secrétaire, Parti marxiste-léniniste du Canada  
Projet de loi C-2, 13:39-41,52-8,63,66,69
- Diehl, Sally**, agente de recherche et analyste de la rémunération, Institut professionnel de la fonction publique du Canada  
Projet de loi C-23, 16:16,21
- Dion, Mario**, sous-ministre délégué, Droit civil et gestion ministérielle, ministère de la Justice  
Projet de loi S-22, 18:21-2,33-5
- Doody, Peter**, conseiller, Congrès ukrainien canadien  
Projet de loi C-16, 21:83-5,87-8
- Doyle, William**, coprésident, Church in Society Co-ordinating Group, Église unie du Canada  
Projet de loi C-23, 15:58-60,62-4,66-71
- Duquette, Sylvia**, conseillère juridique, Section du droit des autochtones, ministère de la Justice  
Projet de loi C-23, 16:72,75
- El-Sayed, Ibrahim**, président, Toronto District Muslim Education Assembly  
Projet de loi C-23, 15:55-6
- Epp Buckingham, Janet**, Alliance évangélique du Canada  
Projet de loi C-23, 15:34-6,39,42-6,50-1,54-5
- Fairley, Paul**, directeur, Congregational Life, Metropolitan Community Church of Toronto  
Projet de loi C-23, 15:60-2,66-9,72
- Falardeau-Ramsay, Michelle**, présidente, Commission canadienne des droits de la personne  
Projet de loi C-23, 16:33-8
- Figueroa, Miguel**, chef du parti, Parti communiste du Canada  
Projet de loi C-2, 13:41-3,51,53,56,62-3,68-9
- Fisher, John**, directeur général, Égalité pour les gais et les lesbiennes  
Projet de loi C-23, 15:84-6,103-6
- Fourney, Ron**, chercheur scientifique, Méthodes judiciaires et banque de données, Laboratoire judiciaire central d'Ottawa, Gendarmerie royale du Canada  
Projet de loi S-10, 4:4,8,13-7

- Frith, Rosaline**, Director General, Integration, Citizenship and Immigration Department  
Bill C-16, 20:15,41; 22:44-5,65-6,76,81,89-91,118-9,121-5
- Garlicki, Andrzej**, Senior Vice-President, Canadian Polish Congress  
Bill C-16, 21:91-2,94-8,102
- Genge, Sue**, National Representative, Canadian Labour Congress  
Bill C-23, 16:21
- Goldring, Peter** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:59,64  
Bill C-473, 18:59,64
- Golini, Vera**, Board Member, Kitchener-Waterloo Multicultural Centre  
Bill C-16, 21:136-8,141-2,146-7,149
- Gosselin, Michelle**, Project Manager, Modernizing Benefits, Justice Department  
Bill C-23, 16:57-65,68,77
- Gray, Ron**, National Leader, Christian Heritage Party of Canada  
Bill C-2, 13:43-5,55,59,65-6,69
- Griffin, David**, Executive Officer, Canadian Police Association  
Bill C-18, 19:13-7  
Bill C-202, 10:6-9,12-23
- Guarnieri, Albina, M.P.**, Sponsor of the Bill  
Bill C-247, 17:5-13,17-28
- Hancock, Terry**, Member, Canadian Bar Association  
Bill C-23, 16:25-33
- Harrigan, Jane**, Director, Office of the Legal Advisor, National Defence Department  
Bill S-10, 3:10-4; 4:4-5; 7:13
- Harymann, Marian**, Senior Policy Analyst, Law Enforcement Division, Office of the Solicitor General of Canada  
Bill S-10, 3:9-10,12; 4:4,8-9,12,17-8; 7:16
- Hindle, Steve**, President, Professional Institute of the Public Service of Canada  
Bill C-23, 16:12-21
- Hitch, Lisa**, Senior Counsel, Modernization Benefits, Justice Department  
Bill C-23, 15:19,32-3; 16:59-77
- Holmes, Nancy**, Researcher, Library of Parliament  
Bill C-16, 24:23-4
- Hopkins, Jon Leah**, Chair, Lesbian Issues Committee, National Action Committee on the Status of Women  
Bill C-23, 15:89-91,107,111
- Hudda, Shafiq**, Director, Islamic Humanitarian Service  
Bill C-16, 22:22-5
- Jackson, Ovid** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:57-8,64  
Bill C-473, 18:57-8,64
- Jewett, Mark**, Senior Assistant Deputy Minister, Justice Department  
Bill C-23, 15:32
- Kane, Catherine**, Acting Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department  
Bill C-18, 19:7-8,11,25-6
- Fraser, Lee**, officier responsable, Services de l'identité juridique, Gendarmerie royale du Canada  
Projet de loi S-10, 4:10-1
- Freeman, Aaron**, membre, Conseil d'administration, Démocratie en surveillance  
Projet de loi C-2, 14:64-77
- Frith, Rosaline**, directrice générale, Intégration, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration  
Projet de loi C-16, 20:15,41; 22:44-5,65-6,76,81,89-91,118-9,121-5
- Garlicki, Andrzej**, premier vice-président, Congrès canadien-polonais  
Projet de loi C-16, 21:91-2,94-8,102
- Genge, Sue**, représentante nationale, Congrès du travail du Canada  
Projet de loi C-23, 16:21
- Goldring, Peter** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:59,64  
Projet de loi C-473, 18:59,64
- Golini, Vera**, membre, Conseil d'administration, Kitchener-Waterloo Multicultural Centre  
Projet de loi C-16, 21:136-8,141-2,146-7,149
- Gosselin, Michelle**, gestionnaire de projet, Modernisation des avantages sociaux, ministère de la Justice  
Projet de loi C-23, 16:57-65,68,77
- Gray, Ron**, chef national, Parti de l'Héritage chrétien du Canada  
Projet de loi C-2, 13:43-5,55,59,65-6,69
- Griffin, David**, agent exécutif, Association canadienne des policiers et policières  
Projet de loi C-18, 19:13-7  
Projet de loi C-202, 10:6-9,12-23
- Guarnieri, Albina**, député, parrain du projet de loi  
Projet de loi C-247, 17:5-13,17-28
- Hancock, Terry**, membre, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-23, 16:25-33
- Harrigan, Jane**, directrice, Bureau du conseiller juridique, ministère de la Défense nationale  
Projet de loi S-10, 3:10-4; 4:4-5; 7:13
- Harymann, Marian**, analyste principal des politiques, Division de l'application de la loi, Bureau du Solliciteur général du Canada  
Projet de loi S-10, 3:9-10,12; 4:4,8-9,12,17-8; 7:16
- Hindle, Steve**, président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada  
Projet de loi C-23, 16:12-21
- Hitch, Lisa**, avocate-conseil, Modernisation des avantages sociaux, ministère de la Justice  
Projet de loi C-23, 15:19,32-3; 16:59-77
- Holmes, Nancy**, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement  
Projet de loi C-16, 24:23-4
- Hopkins, Jon Leah**, présidente, Comité des questions lesbiennes, Comité canadien d'action sur le statut de la femme  
Projet de loi C-23, 15:89-91,107,111
- Hudda, Shafiq**, directeur, Islamic Humanitarian Service  
Projet de loi C-16, 22:22-5

- Katsepontes, Nicholas**, Counsel, Hellenic Canadian Congress  
Bill C-16, 21:66-7,73
- Kiesewalter, Dietrich**, Director, German-Canadian Congress  
Bill C-16, 21:92-3,102
- Kingsley, Jean-Pierre**, Chief Electoral Officer, Elections Canada  
Bill C-2, 14:35-64  
Bill S-22, 18:37-45
- Lachance-Côté, Eva** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:66-9,72-4
- Landolt, Gwendolyn**, National Vice-President, Real Women of Canada  
Bill C-23, 16:38-56
- Langlais, Hugues**, Counsel, Chair, Cultural Communities Committee, Quebec Bar Association  
Bill C-16, 21:36-8,45,48
- Lavigne, Raymond** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:45-6,50,52  
Bill C-473, 18:45-6,50,52
- Lepsoe, Paul**, Legal Counsel, Progressive Conservative Party of Canada  
Bill C-2, 13:27-9,32-4,37-8
- Lowthian, Anne**, Executive Director, World Sikh Organization  
Bill C-16, 22:9-13,17-21
- MacAuley, Hon. Lawrence**, Solicitor General of Canada  
Bill S-10, 3:5-10,12,14-5
- Maguire, John**, Director of Law, Military Justice Policy and Research, National Defence Department  
Bill S-10, 4:5,18-20; 7:13-5
- Mameanskum, John**, Director General, Naskapi Nation of Kawawachikamach  
Bill C-23, 15:72,81-3
- Marceau, Richard** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:48,52-3  
Bill C-473, 18:48,52-3
- Matas, David**, Senior Counsel, B'nai Brith Canada Institute for International Affairs  
Bill C-16, 21:22-35
- McCallum, Donna-Lynn** (Personal presentation)  
Bill C-473, 18:69-72,75-7
- McCann, Patrick**, Criminal Lawyer, McCann and Giamberardino  
Bill S-10, 6:6-13
- McLellan, Hon. Anne**, Minister of Justice and Attorney General of Canada  
Bill C-23, 15:8-31  
Bill S-22, 18:16-32
- McMahon, Tom**, Acting Director, Legal Services, Elections Canada  
Bill C-2, 14:44
- McTeague, Dan, M.P.**, Sponsor of the Bill  
Bill C-202, 9:6-22
- Mercer, Terrence M.**, National Director, Liberal Party of Canada  
Bill C-2, 13:23,30-2,35-7
- Jackson, Ovid** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:57-8,64  
Projet de loi C-473, 18:57-8,64
- Jewett, Mark**, sous-ministre adjoint principal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-23, 15:32
- Kane, Catherine**, conseillère juridique principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-18, 19:7-8,11,25-6
- Katsepontes, Nicholas**, conseiller, Congrès hellénique canadien  
Projet de loi C-16, 21:66-7,73
- Kiesewalter, Dietrich**, directeur, Congrès germano-canadien  
Projet de loi C-16, 21:92-3,102
- Kingsley, Jean-Pierre**, directeur général des élections, Élections Canada  
Projet de loi C-2, 14:35-64  
Projet de loi S-22, 18:37-45
- Lachance-Côté, Eva** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:66-9,72-4
- Landolt, Gwendolyn**, vice-présidente nationale, Real Women of Canada  
Projet de loi C-23, 16:38-56
- Langlais, Hugues**, avocat, président, Comité sur les communautés culturelles, Barreau du Québec  
Projet de loi C-16, 21:36-8,45,48
- Lavigne, Raymond** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:45-6,50,52  
Projet de loi C-473, 18:45-6,50,52
- Lepsoe, Paul**, conseiller juridique, Parti progressiste-conservateur du Canada  
Projet de loi C-2, 13:27-9,32-4,37-8
- Lowthian, Anne**, directrice générale, World Sikh Organization  
Projet de loi C-16, 22:9-13,17-21
- MacAuley, honorable Lawrence**, solliciteur général du Canada  
Projet de loi S-10, 3:5-10,12,14-5
- Maguire, John**, directeur juridique, Justice militaire, ministère de la Défense nationale  
Projet de loi S-10, 4:5,18-20; 7:13-5
- Mameanskum, John**, directeur général, Nation naskapie de Kawawachikamach  
Projet de loi C-23, 15:72,81-3
- Marceau, Richard** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:48,52-3  
Projet de loi C-473, 18:48,52-3
- Matas, David**, conseiller principal, B'nai Brith Canada Institute for International Affairs  
Projet de loi C-16, 21:22-35
- McCallum, Donna-Lynn** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-473, 18:69-72,75-7
- McCann, Patrick**, avocat en droit criminel, McCann and Giamberardino  
Projet de loi S-10, 6:6-13
- McLellan, honorable Anne**, ministre de la Justice et procureure générale du Canada  
Projet de loi C-23, 15:8-31  
Projet de loi S-22, 18:16-32

- Mills, Dennis** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:58-60,62-6  
Bill C-473, 18:58-60,62-6
- Mondou, Isabelle**, Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office  
Bill C-2, 12:8,18,23,26,28-32; 13:12-3,17
- Moreau, Kenneth W.**, Executive Assistant, Office of the Senior Assistant Deputy Solicitor General, Policing and Security Branch, Office of the Solicitor General of Canada  
Bill S-10, 6:13-6,19-20,24
- Moskou, Joachim**, Representative, German-Canadian Congress  
Bill C-16, 21:93-5,98-9,102
- Narvey, Kenneth M.**, Legal Researcher and Chief Operating Officer, Coalition of Concerned Congregations on the Law Relating to War Crimes and Crimes Against Humanity Including Those of the Holocaust  
Bill C-16, 21:133-6,141-9
- Newark, Scott**, Special Counsel, Office for Victims of Crime  
Bill C-247, 17:16-7,19-23,27-8
- Otto, Harold**, Historian, Latvian National Federation in Canada  
Bill C-16, 21:78-80,84,86,89-90
- Ouellet, Claudine**, Director General, Coalition gaie et lesbienne du Québec  
Bill C-23, 15:86-8,94-5,99-101,106,108-11
- Patrice, Michel**, Clerk of the Committee  
Organization meeting, 1:7,12-3; 6:5
- Peirce, Michael**, Director of Legal Operations, Legislation and House Planning, Counsel, Privy Council Office  
Bill C-2, 12:6-27,32; 13:6-19; 14:78-81
- Perrault, Stéphane**, Counsel, Human Rights Law Section, Justice Department  
Bill C-2, 14:81-2
- Piragoff, Donald K.**, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department  
Bill C-202, 10:23-33
- Pratt, Robert**, Legal Counsel, Naskapie Nation of Kawawachikamach  
Bill C-23, 15:73-83
- Price, James**, Director of Military Prosecution, Office of the Judge Advocate General, Operations, National Defence Department  
Bill S-10, 5:13-21
- Protich, Milena**, Counsel, Serbian Orthodox Diocese of Canada  
Bill C-16, 22:6-9,13-9
- Prud'homme, Yves**, President, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec  
Bill C-202, 10:9-13,17-23
- Pruden, Hal**, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department  
Bill C-18, 19:8-12,24-7  
Bill C-202, 10:24-7
- Ramo, Gabriela**, Member, National Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association  
Bill C-16, 21:43-5,51
- Riche, Nancy**, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress  
Bill C-23, 16:8-12,17-24
- McMahon, Tom**, directeur par intérim, Services juridiques, Élections Canada  
Projet de loi C-2, 14:44
- McTeague, Dan**, député, parrain du projet de loi  
Projet de loi C-202, 9:6-22
- Mercer, Terrence M.**, directeur national, Parti libéral du Canada  
Projet de loi C-2, 13:23,30-2,35-7
- Mills, Dennis** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:58-60,62-6  
Projet de loi C-473, 18:58-60,62-6
- Mondou, Isabelle**, avocate, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-2, 12:8,18,23,26,28-32; 13:12-3,17
- Moreau, Kenneth W.**, adjoint exécutif, cabinet du sous-solliciteur adjoint principal, Secteur de la police et de la sécurité, Bureau du solliciteur général du Canada  
Projet de loi S-10, 6:13-6,19-20,24
- Moskou, Joachim**, représentant, Congrès germano-canadien  
Projet de loi C-16, 21:93-5,98-9,102
- Narvey, Kenneth M.**, chercheur juridique et dirigeant responsable des opérations, Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, y compris ceux de l'holocauste  
Projet de loi C-16, 21:133-6,141-9
- Newark, Scott**, conseiller juridique, Office for Victims of Crime  
Projet de loi C-247, 17:16-7,19-23,27-8
- Otto, Harold**, historien, Fédération nationale lettone au Canada  
Projet de loi C-16, 21:78-80,84,86,89-90
- Ouellet, Claudine**, directrice générale, Coalition gaie et lesbienne du Québec  
Projet de loi C-23, 15:86-8,94-5,99-101,106,108-11
- Patrice, Michel**, greffier du Comité  
Réunion d'organisation, 1:7,12-3; 6:5
- Peirce, Michael**, directeur, Opérations juridiques, Législation et planification parlementaire, Conseiller juridique, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi C-2, 12:6-27,32; 13:6-19; 14:78-81
- Perrault, Stéphane**, avocat, Section des droits de la personne, ministère de la Justice  
Projet de loi C-2, 14:81-2
- Piragoff, Donald K.**, conseiller juridique général, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-202, 10:23-33
- Pratt, Robert**, conseiller juridique, Nation naskapie de Kawawachikamach  
Projet de loi C-23, 15:73-83
- Price, James**, directeur, Poursuites judiciaires militaires, Bureau du juge-avocat général, Opérations, ministère de la Défense nationale  
Projet de loi S-10, 5:13-21
- Protich, Milena**, conseillère, Serbian Orthodox Diocese of Canada  
Projet de loi C-16, 22:6-9,13-9

- Robinson, Walter**, Federal Director, Canadian Taxpayers Federation  
Bill C-2, 14:7-26
- Rogusky, Derek**, Researcher, Focus on the Family (Canada) Association  
Bill C-23, 15:36-44,47,51-3
- Roy, Yvan**, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section,  
Justice Department  
Bill S-10, 6:13-26
- Russow, Joan**, Federal Leader, Green Party of Canada  
Bill C-2, 13:45-51,53-4,57,60-1,64-8
- Sabourin, Norman**, Registrar of Canadian Citizenship, Citizenship and  
Immigration Department  
Bill C-16, 20:32-3,47-50; 22:45-90
- Sahota, Ajit**, Executive Member, World Sikh Organization  
Bill C-16, 22:21-2
- Samson, Patricia**, Provost Marchal, Canadian Forces, National Defence  
Department  
Bill S-10, 5:21-8
- Sax, Herschell**, Senior Policy Advisor, Elections Canada  
Bill S-22, 18:43
- Sears, Alan M.**, Professor, University of New Brunswick  
Bill C-16, 21:104-8,117-22
- Silverstone, Jack**, Executive Vice-President and General Counsel,  
Canadian Jewish Congress  
Bill C-16, 21:62-5,68-72,74-5
- St-Pierre, Noël**, Counsel, Member, Cultural Communities Committee,  
Quebec Bar Association  
Bill C-16, 21:38-40,47-50,55-9
- Stevens, Eric**, Counsel, Legal Services, Citizenship and Immigration  
Department  
Bill C-16, 22:52,60,95-7,104,119-22,124-5
- Sullivan, Steve**, Executive Director, Canadian Resource Centre for  
Victims of Crime  
Bill C-202, 9:22-33
- Summers, Nick**, Member, Canadian Council of Refugees  
Bill C-16, 20:53-4,57-71,74-5
- Swinson, Carolyn**, National President, Mothers Against Drunk Driving Canada  
Bill C-18, 19:17-23
- Tabar, Linda**, Volunteer, Canadian Arab Federation  
Bill C-16, 21:77-8,90
- Telegdi, Andrew** (Personal presentation)  
Bill C-16, 22:27-9,36-42
- Thomson, Tamra L.**, Director, Legislation and Law Reform, Canadian  
Bar Association  
Bill C-16, 21:40
- Tremblay, Stéphan** (Personal presentation)  
Bill C-445, 18:47  
Bill C-473, 18:47
- Trister, Benjamin J.**, Vice-Chair, National Citizenship and Immigration  
Law Section, Canadian Bar Association  
Bill C-16, 21:40-3,45-8,51-4,58-62
- Prud'homme, Yves**, président, Fédération des policiers et policières  
municipaux du Québec  
Projet de loi C-202, 10:9-13,17-23
- Pruden, Hal**, conseiller juridique, Section de la politique en matière de  
droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi C-18, 19:8-12,24-7  
Projet de loi C-202, 10:24-7
- Ramo, Gabriela**, membre, Section nationale du droit de l'immigration et  
de la citoyenneté, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-16, 21:43-5,51
- Riche, Nancy**, vice-présidente exécutive, Congrès du travail du Canada  
Projet de loi C-23, 16:8-12,17-24
- Robinson, Walter**, directeur fédéral, Fédération des contribuables  
canadiens  
Projet de loi C-2, 14:7-26
- Rogusky, Derek**, recherchiste, Focus on the Family (Canada) Association  
Projet de loi C-23, 15:36-44,47,51-3
- Roy, Yvan**, avocat général principal, Section de la politique en matière de  
Droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi S-10, 6:13-26
- Russow, Joan**, chef fédéral, Parti vert du Canada  
Projet de loi C-2, 13:45-51,53-4,57,60-1,64-8
- Sabourin, Norman**, greffier de la citoyenneté canadienne, ministère de la  
Citoyenneté et de l'Immigration  
Projet de loi C-16, 20:32-3,47-50; 22:45-90
- Sahota, Ajit**, membre de l'exécutif, World Sikh Organization  
Projet de loi C-16, 22:21-2
- Samson, Patricia**, Grand prévôt, Forces canadiennes, ministère de la  
Défense nationale  
Projet de loi S-10, 5:21-8
- Sax, Herschell**, conseiller principal, Politiques, Élections Canada  
Projet de loi S-22, 18:43
- Sears, Alan M.**, professeur, Université du Nouveau-Brunswick  
Projet de loi C-16, 21:104-8,117-22
- Silverstone, Jack**, vice-président exécutif et avocat général, Congrès juif  
canadien  
Projet de loi C-16, 21:62-5,68-72,74-5
- St-Pierre, Noël**, avocat, membre, Comité sur les communautés  
culturelles, Barreau du Québec  
Projet de loi C-16, 21:38-40,47-50,55-9
- Stevens, Eric**, conseiller juridique, Services juridiques, ministère de la  
Citoyenneté et de l'Immigration  
Projet de loi C-16, 22:52,60,95-7,104,119-22,124-5
- Sullivan, Steve**, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour  
les victimes de crimes  
Projet de loi C-202, 9:22-33
- Summers, Nick**, membre, Conseil canadien pour les réfugiés  
Projet de loi C-16, 20:53-4,57-71,74-5
- Swinson, Carolyn**, présidente nationale, Mothers Against Drunk Driving  
Canada  
Projet de loi C-18, 19:17-23

**Vance, Kim**, President, Equality for Gays and Lesbians Everywhere  
Bill C-23, 15:83-4,106-7,109

**Vernon, Eric**, Director of Government Affairs, Canadian Jewish Congress  
Bill C-16, 21:65-6,71-2,75

**Watts, Diane**, National President, Women for Life, Faith and Family  
Bill C-23, 15:38-40,47-9

**White, Liz**, Director, Environment Voters  
Bill C-2, 13:78-81,83-4,86-7,90-2

**White, Ted**, Canadian Reform Conservative Alliance  
Bill C-2, 13:23-7,29-30,35-8

**Wichert, Tim**, Board Member, Inter-Church Committee for Refugees  
Bill C-16, 20:54-7,59-65,69,75-6

**Wolpert, Max**, Counsel, Justice Canada, Citizenship and Immigration Department  
Bill C-16, 22:55,78

**Wong, Victor**, Representative, Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic  
Bill C-16, 21:138-43,149

**Zigayer, Michael**, Senior Legal Counsel, Criminal Law Policy, Justice Department  
Bill S-10, 4:4,6-7,9-10,14-20; 7:7-11,15-9

**Zubrycki, Richard**, Director General, Corrections Directorate, Office of the Solicitor General of Canada  
Bill C-7, 2:13-5,17-26

**Tabar, Linda**, bénévole, Fédération canado-arabe  
Projet de loi C-16, 21:77-8,90

**Telegdi, Andrew** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-16, 22:27-9,36-42

**Thomson, Tamra L.**, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-16, 21:40

**Tremblay, Stéphan** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-445, 18:47  
Projet de loi C-473, 18:47

**Trister, Benjamin J.**, vice-président, Section juridique nationale de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien  
Projet de loi C-16, 21:40-3,45-8,51-4,58-62

**Vance, Kim**, présidente, Égalité pour les gais et les lesbiennes  
Projet de loi C-23, 15:83-4,106-7,109

**Vernon, Eric**, directeur des affaires gouvernementales, Congrès juif canadien  
Projet de loi C-16, 21:65-6,71-2,75

**Watts, Diane**, présidente nationale, Femmes pour la vie, la foi et la famille  
Projet de loi C-23, 15:38-40,47-9

**White, Liz**, directrice, Environment Voters  
Projet de loi C-2, 13:78-81,83-4,86-7,90-2

**White, Ted**, Alliance réformiste conservatrice canadienne  
Projet de loi C-2, 13:23-7,29-30,35-8

**Wichert, Tim**, membre, Conseil d'administration, Comité inter-églises pour les réfugiés  
Projet de loi C-16, 20:54-7,59-65,69,75-6

**Wolpert, Max**, conseiller juridique, Justice Canada, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration  
Projet de loi C-16, 22:55,78

**Wong, Victor**, représentant, Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic  
Projet de loi C-16, 21:138-43,149

**Zigayer, Michael**, avocat-conseil principal, Politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice  
Projet de loi S-10, 4:4,6-7,9-10,14-20; 7:7-11,15-9

**Zubrycki, Richard**, directeur général, Direction générale des affaires correctionnelles, Bureau du Solliciteur général du Canada  
Projet de loi C-7, 2:13-5,17-26





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —  
Édition  
45 Boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada K1A 0S9







